



CIRCULO DE EMPRESARIOS

**LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA:  
UNA PROPUESTA DE FUTURO**

**Madrid, 26 de enero de 2005**

## ÍNDICE

	<b>Páginas</b>
<b>1.</b> Introducción .....	1
<b>2.</b> El mercado de la vivienda .....	4
<b>2.1</b> Oferta .....	4
<b>2.2</b> Demanda .....	6
<b>2.3</b> Precios .....	7
<b>2.4</b> Accesibilidad .....	9
<b>2.4.1</b> Capacidad de compra .....	9
<b>2.4.2</b> ¿Existe escasez de viviendas? .....	11
<b>3.</b> Unas políticas de futuro .....	13
<b>3.1</b> Liberalización del suelo .....	13
<b>3.2</b> Restablecer el mercado de alquileres .....	19
<b>3.3</b> Vivienda social .....	26
<b>3.3.1</b> La política actual.....	26
<b>3.3.2</b> Un enfoque complementario: la Vivienda Social en Alquiler ....	28
<b>4.</b> Resumen y recomendaciones.....	30
 <b>ANEXOS:</b>	
Anexo I: Experiencias internacionales .....	35
Anexo II: Régimen de alquiler y viviendas asequibles .....	36
Anexo III: Definición de vivienda protegida .....	37
Anexo IV: Proceso de transformación de suelo: gestión urbanística .....	38

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los mercados del suelo, como factor de producción, y de la vivienda, tanto como bien de primera necesidad como, a la vez, bien de inversión, son temas que generan cuestiones de gran importancia, tanto por sí mismos, como por su incidencia en el nivel de endeudamiento de las familias, en la productividad de otros sectores, o en el nivel de desempleo entre las distintas regiones españolas.

Hace tres años, en otoño de 2001, el Círculo de Empresarios se pronunció sobre los problemas que existían en este ámbito. Pasado este tiempo, los problemas siguen sin resolverse ya que no se han abordado las causas de los mismos sino, únicamente, los síntomas. Las distintas Administraciones continúan obsesionadas con resolver los males creados por el intervencionismo, la arbitrariedad, las restricciones y la ausencia de derechos de propiedad y, en definitiva, la existencia de un mercado planificado. Lamentablemente se ha intensificado todavía más dicho intervencionismo. Parecería que se está tratando de apagar un fuego con gasolina.

En España hoy no existe un mercado libre de suelo y de la vivienda como existen mercados libres de otros bienes, y también mercados financieros donde se asignan libremente los recursos entre opciones alternativas. Por el contrario, dicho mercado del suelo y de la vivienda está fuertemente intervenido, regulado y sujeto a una planificación más propia de una economía dirigida que de una economía de libre mercado.

En esencia, nos enfrentamos a un mecanismo perverso. Por un lado, el suelo se ve encarecido de forma artificial por la intervención de las AA.PP., y en especial de los municipios que se financian en mayor o menor medida por esta vía y limitan su oferta creando escasez donde no la hay. La consecuencia de esta restricción la pagan los compradores de viviendas, a través de unos precios excesivos, lo que supone una transferencia de rentas de dichos compradores en beneficio de los propietarios de solares y terrenos declarados urbanizables y de las corporaciones locales, amén de otros intermediarios. Podría decirse que la escasez del suelo supone un “impuesto” regresivo y opaco que grava a los consumidores para beneficiar, de una u otra forma, a todos los que intervienen en el proceso.

Y por otra parte, para tratar de paliar un problema que el propio Estado ha creado, éste procede entonces a otorgar subvenciones (que obviamente proceden de nuestros impuestos) para comprar esas viviendas artificialmente encarecidas. Evidentemente, como cualquier otra subvención a la demanda de un bien, las ayudas se trasladan de nuevo a los precios, generando una nueva transferencia de rentas a los mismos colectivos antes mencionados, y alimentando el círculo vicioso (restricción de oferta-ayuda al comprador-subida de precios, etc.). Cabe destacar además el contrasentido de pretender resolver un problema de insuficiencia de oferta mediante el estímulo a la demanda. Obrando así no se consigue otra cosa que aumentar la diferencia entre una y otra y, por consiguiente, provocar mayores aumentos de los precios.

El alto y creciente precio actual de la vivienda no es la causa del problema, sino el síntoma –como la fiebre lo es de la enfermedad-. No es por tanto operando sobre el síntoma (la fiebre) como se puede resolver el problema, sino actuando sobre la causa, que no es otra que la insuficiencia de la oferta, y ahondando más aún en el tema, en el mecanismo de financiación de los ayuntamientos como se ha dicho antes.

En estos momentos nos encontramos, por lo tanto, con que, como consecuencia de esta política, la vivienda es cara, por lo que mucha gente encuentra dificultades para acceder a ella, o bien lo hace endeudándose a muy largo plazo, con lo que sus ahorros quedan depositados en un bien muy sensible a los vaivenes a largo plazo de la economía, y a la vez muy ilíquido. Por si fuera poco, dentro del actual marco regulatorio, la alternativa de los alquileres es, manifiestamente, insuficiente para paliar el problema.

Las consecuencias que se derivan de la situación actual son varias y pueden resumirse en que:

- Hace difícil el acceso de grupos de ciudadanos y familias a la vivienda a precios asequibles.
- Hace a las familias muy vulnerables financieramente a un alza de tipos de interés, por razones originadas en el ciclo económico, debido al creciente nivel de endeudamiento de los hogares.
- Se concentra la riqueza familiar en un solo activo, que tiene además poca liquidez.

- Se dificulta la movilidad geográfica de las personas, lo que afecta negativamente al empleo en distintas regiones españolas y contribuye a aumentar las diferencias interregionales.
- Afecta negativamente a la tasa de natalidad.

Por otra parte en el mercado del suelo, los propietarios de este factor de producción no pueden ejercer libremente el derecho de propiedad, por lo que se viola uno de los principios básicos de la libertad de mercado. De hecho, existen regiones en España, donde el derecho a tener acceso a una vivienda se antepone al derecho de propiedad sobre el suelo, pudiendo producirse expropiaciones que son más confiscaciones que otra cosa<sup>1</sup>. Desgraciadamente, estas restricciones al derecho de propiedad no mejoran la consecución de otros objetivos sociales perseguidos sino que los dificultan al encarecer el precio de la vivienda.

El hecho de que tanto vivienda como suelo constituyan depósitos de valor dificulta aún más cualquier solución al problema. En efecto, la principal riqueza del 79% de las familias españolas es la vivienda, por lo cual, una reforma que abaratase sustancial y/o bruscamente su precio tendría un efecto letal sobre el patrimonio de las familias lo que, como es natural, repercutiría muy negativamente, a través del “efecto riqueza”, en toda la actividad económica, especialmente en el consumo y en el sector financiero. El natural deseo de que se produzca una bajada en el precio de la vivienda choca frontalmente con la cultura generalizada en España de considerar a la vivienda en propiedad como un refugio de inversión patrimonial.

Por ello, la solución al problema debería buscarse no en la reducción sustancial y a corto plazo del precio de la vivienda, sino en un “aterrizaje suave” del mismo: en su estabilización, de forma que a lo largo del tiempo, las futuras subidas del IPC fueran llevando el nivel de precios de la vivienda a un nivel más moderado.

Simultáneamente, es necesario que exista un mercado amplio de alquileres como alternativa, temporal o definitiva, a la adquisición de vivienda en propiedad.

---

<sup>1</sup> En algunas Comunidades Autónomas se está desarrollando una nueva figura confiscatoria, la del agente urbanizador, que no está teniendo unos efectos positivos y diferenciados sobre la evolución del precio de las viviendas. Muy al contrario, esta nueva figura introduce cierta incertidumbre normativa al anteponer el derecho a tener acceso a la vivienda frente al derecho a la propiedad además de aumentar la posibilidad de colusión entre la administración y agentes orientados hacia la búsqueda de rentas. En este sentido, las actuaciones urbanísticas realizadas en los últimos años por este procedimiento están siendo recurridas en los tribunales europeos por parte de los propietarios afectados.

Por todo ello, al abordar el llamado problema de la vivienda es preciso matizar mucho los distintos aspectos que ofrece el tema y entender que no existen soluciones fáciles o drásticas para resolverlo. De hecho sin el acuerdo y la voluntad política de hacerlo por parte de la Administración Central, las CCAA y las Corporaciones Locales, será imposible solucionar el volumen de problemas acumulados.

## 2. EL MERCADO DE LA VIVIENDA

### 2.1. Oferta

Del lado de la **oferta**, el número de viviendas iniciadas cada año ha pasado de poco más de 200.000 en los años más bajos del ciclo de mediados de los noventa, a las más de 700.000 viviendas en el año 2004 (ver cuadro 1 y gráfico 1). Este aumento de la oferta residencial ha elevado la demanda de solares para la construcción, lo que ha introducido fuertes tensiones en el mercado del suelo y elevado el precio del mismo, hasta triplicarlo. La razón es la insuficiencia de suelo edificable, dado que su disponibilidad está racionada por unos ayuntamientos, una de cuyas principales fuentes de ingresos proviene de ese racionamiento, exacerbada además por la extremada lentitud administrativa a la hora de desarrollar y dinamizar los procesos de urbanización (ver Anexo IV).

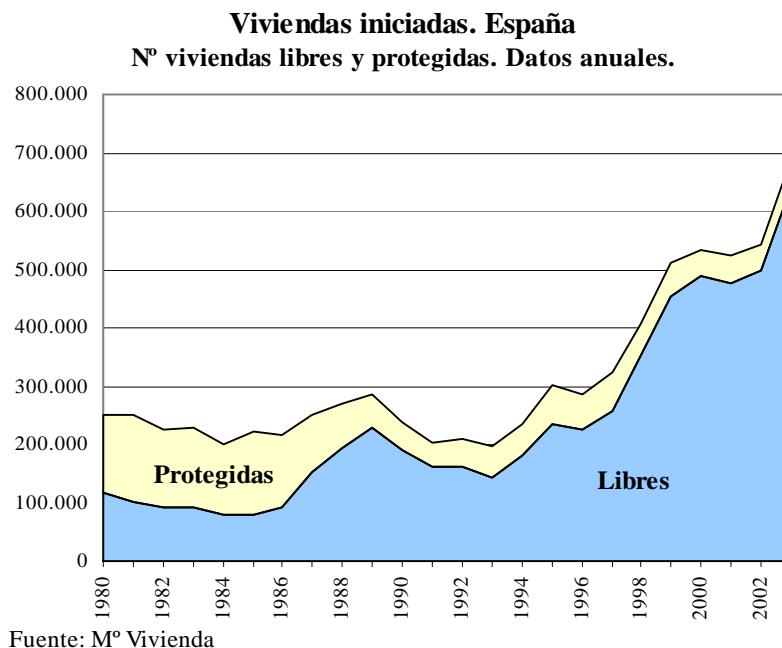
### Cuadro 1

#### Viviendas Iniciadas España

	Total España	Grandes Ciudades	Costa Turística
1992	239.981	29.730	101.253
1993	234.864	31.417	101.521
1994	294.287	37.846	128.900
1995	330.261	43.098	147.612
1996	306.562	33.869	153.489
1997	368.259	45.976	191.714
1998	463.099	57.728	243.737
1999	558.260	58.419	313.941
2000	594.820	58.060	333.231
2001	561.186	59.958	312.857
2002	575.546	62.748	310.517
2003	690.207	64.814	380.216

Fuente: Mº de la vivienda

**Gráfico 1**



**Cuadro 2**

**Viviendas Terminadas. Clase de Promotor en %**

	Total Viviendas	Promotores Privados		Promotores Públicos
		Sociedades Mercantiles	Personas, Comunidades, Cooperativas y otros	
<b>1997</b>	100%	65,8%	31,9%	2,3%
<b>1998</b>	100%	67,2%	31,5%	1,4%
<b>1999</b>	100%	63,3%	35,3%	1,4%
<b>2000</b>	100%	67,7%	31,4%	1,0%
<b>2001</b>	100%	75,1%	24,1%	0,8%
<b>2002</b>	100%	80,2%	19,0%	0,8%
<b>2003</b>	100%	79,3%	19,9%	0,8%
<b>2004</b>	100%	78,6%	19,5%	1,9%

Fuente: Ministerio de Vivienda  
2004 son estimaciones con datos a septiembre

## 2.2. Demanda

De la pujanza de la **demanda** da fe el hecho de que el precio de la vivienda media, que subió un 147% en seis años, entre 1985 y 1991, ha vuelto a subir un 134% entre 1996 y 2004 (ocho años). La demanda de viviendas se ha visto potenciada por un buen número de **factores coyunturales**, que se han unido a los **estructurales** que ya venían operando.

Entre los primeros cabe destacar, por orden aproximado de importancia:

1. La adopción de la moneda única y una acertada política económica, ha facilitado el endeudamiento de las familias como consecuencia de la bajada de tipos de interés real y el alargamiento de los plazos de las hipotecas;
2. El intenso aumento de la renta real de las familias españolas, producto del fuerte aumento en el nivel de empleo, y del número de hogares con dos o más perceptores de salarios;
3. Un notable incremento de la adquisición de inmuebles por parte de no residentes; demanda impulsada, entre otros factores, por la desaparición del riesgo de cambio con nuestros socios de la Unión Monetaria;
4. La importante incidencia de los cambios socio-demográficos de los últimos años como el crecimiento del número de hogares monoparentales;
5. El impulso que para la demanda de viviendas ha supuesto el fuerte incremento de la población inmigrante; y
6. Por último, la caída de cotizaciones bursátiles y el incremento de la volatilidad de los mercados de valores que hacen del mercado inmobiliario un valor refugio.

Entre los **factores estructurales**, cabe destacar la continuidad de unas políticas que fomentan intensamente la demanda inmobiliaria, especialmente la de vivienda en propiedad, y restringen innecesariamente la oferta. A la restricción de la oferta ya nos hemos referido antes. En cuanto al estímulo de la demanda, desde los poderes públicos se impulsa a través de un buen número de mecanismos, tanto normativos como de política fiscal. Entre los primeros, se pueden resaltar los impedimentos de orden legal, administrativo y judicial que existen al desarrollo de un mercado de alquileres, que imposibilitan satisfacer de forma adecuada las necesidades habitacionales por esa vía, y abocan, en consecuencia, a la adquisición en propiedad de la vivienda como casi única alternativa.

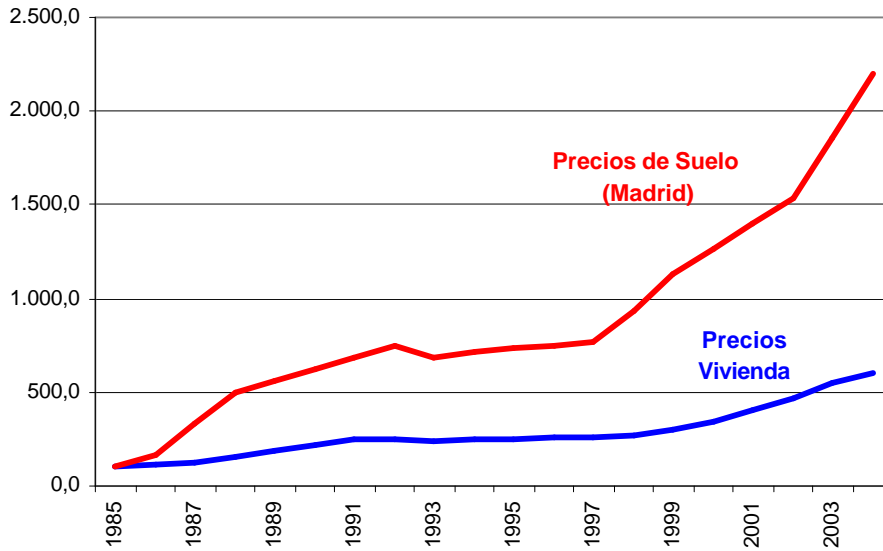
Entre los mecanismos políticos, hay que destacar la discriminación fiscal existente a favor de la compra y en contra del alquiler, que refuerza el efecto anterior, y el abultado gasto público destinado al desarrollo de unos planes de vivienda social en propiedad y que, al suponer una donación de carácter patrimonial, generan demanda, donde pudiera no haberla, no contribuyendo a solucionar los problemas que se pretendía.

### **2.3. Precios**

Unas políticas que impulsan la demanda y restringen la oferta solamente pueden tener una consecuencia sobre el mercado inmobiliario: conducen a la explosión de los precios en cuanto desde el lado de la demanda se observa alguna reanimación. En efecto, tras la fase recesiva de los primeros años noventa, en la que amplios sectores del mercado inmobiliario –tales como las viviendas vacacionales o las residencias de más alto precio- llegaron a registrar descensos de precios, el mercado inmobiliario inició hace unos diez años una evolución al alza de los precios que algunos han llegado a calificar de forma alarmista como burbuja. Además, estos aumentos de precios de la vivienda se han producido en un contexto de contención de los costes distintos del suelo, más sometidos a la disciplina del mercado. De hecho, tanto la evolución del coste de los materiales utilizados en la construcción como la de los salarios del sector se han mantenido más acordes con la inflación. (ver gráficos 2 y 3)

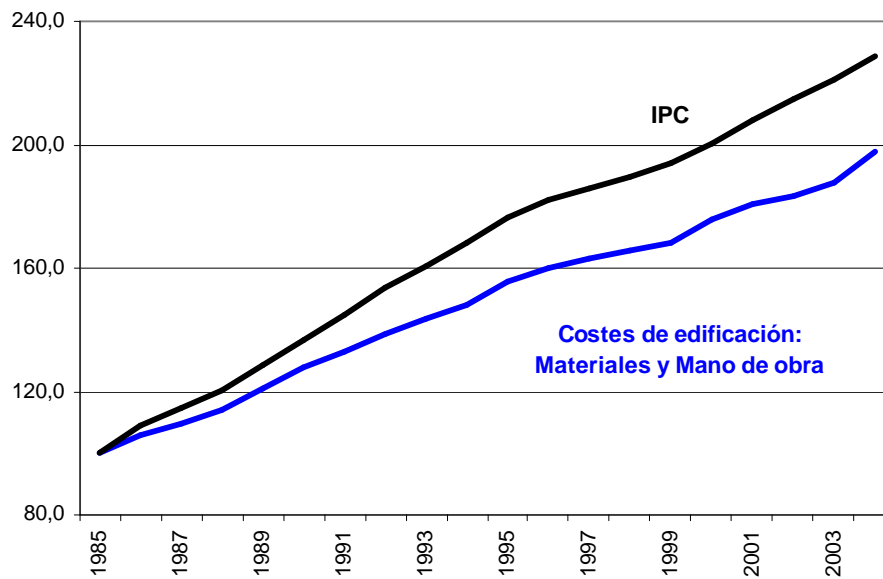
**Gráficos 2 y 3. Precios de la Vivienda, Suelo y Costes Edificación. 1985 = 100**

**Precios de Suelo y Vivienda.  
Índice 1985 = 100**



Fuente: M<sup>o</sup> Vivienda y BBVA

**Costes de Edificación e IPC. Evolución.  
Índice 1985 = 100**



Fuente: INE y M<sup>o</sup> Viv.

## 2.4. Accesibilidad

Como decíamos anteriormente, a lo largo del período 1996-2003, todas las magnitudes importantes del mercado inmobiliario han registrado elevaciones no tan fuertes como en el periodo 1985-1991 pero también muy elevadas. En este sentido, desde mediados de los noventa, la demanda de vivienda se ha reanimado enérgicamente dada la intensa mejora que se ha producido en la capacidad que tienen las familias e individuos para acceder a ella.

### Cuadro 3

#### Evolución de precios nominales y reales de la vivienda

AÑO	Precio nominal medio anual m2 construidos en euros	Incremento anual en % del precio nominal de la vivienda	Incremento anual en % del precio real de la vivienda (deflactor utilizado IPC)
1985	261,10	9,6%	3,1%
1986	285,80	11,4%	2,4%
1987	317,27	10,9%	4,5%
1988	396,61	25,0%	19,2%
1989	488,97	23,3%	15,3%
1990	565,37	15,6%	8,9%
1991	646,34	14,3%	8,6%
1992	637,67	-1,3%	-6,8%
1993	635,14	-0,4%	-5,7%
1994	639,63	0,7%	-3,9%
1995	661,73	3,5%	-1,3%
1996	674,10	1,9%	-1,7%
1997	684,80	1,6%	-0,3%
1998	716,63	4,6%	2,3%
1999	792,29	10,6%	8,0%
2000	907,20	14,5%	11,8%
2001	1.046,91	15,4%	12,6%
2002	1.220,93	16,6%	12,3%
2003	1.428,16	17,0%	13,6%

Fuente: M<sup>o</sup> Vivienda, Banco de España y elaboración propia

#### 2.4.1. Capacidad de compra

La intensa mejora del empleo ha permitido que, a lo largo de estos últimos años, el número de ocupados por unidad familiar haya pasado de ser de 1,20 en 1987 a 1,45 en la actualidad. Esta mayor proporción de empleos, junto con el incremento de los salarios, ha permitido que los ingresos medios por hogar, ponderados por ambos

efectos, hayan aumentado desde 10.500 € en el año 1987, a más de 27.000 € en 2004. Se gana más dinero y hay más personas que ganan más en cada hogar. Además, los tipos de interés han ido disminuyendo desde el 15% aproximadamente en 1987, hasta situarse en el entorno del 3,5%, similares a la inflación, en 2004. Por su parte, los plazos de amortización de hipotecas que eran de 10 años en 1987, hoy día, son de 20 o más años. Lo anterior ha permitido que se redujeran considerablemente las cuotas mensuales a pagar por los préstamos hipotecarios y multiplicar la capacidad de compra de las familias.

En este sentido, la proporción de los ingresos de las familias destinadas a pagar las cuotas hipotecarias han descendido significativamente pasando de representar casi el 50% de los ingresos brutos por hogar en 1990, al 23,7% en 2004<sup>2</sup>.

Sin embargo, estos datos medios, aunque significativos, no reflejan la situación en la que se encuentran ciertos colectivos, especialmente aquellos con rentas más bajas o ingresos más precarios. Así, en el caso de los hogares con menores ingresos, sus pagos mensuales suponen un mayor esfuerzo sobre sus ingresos, llegando a suponer hasta la mitad de los ingresos familiares. En el caso de las parejas jóvenes, los pagos por la hipoteca de las viviendas en régimen de propiedad suponen también un mayor porcentaje de su renta, lo que dificulta el acceso a una vivienda para este colectivo. También hay que tener en cuenta que el segmento de hogares con menores ingresos es muy sensible a modificaciones de los tipos de interés, por ello un alza en dichos tipos afectaría gravemente a la capacidad de pago de las cuotas hipotecarias.

Ahora bien, el 82% de las familias españolas posee una vivienda en propiedad y la mayoría de ellas están ya pagadas en su totalidad por lo que el problema de acceso a la vivienda se reduce realmente al conjunto de los nuevos adquirentes.

---

<sup>2</sup> Salario Medio Ponderado: Ingresos medios brutos familiares que se obtienen de multiplicar el número de trabajadores por hogar por el salario medio.

Cuota Bruta: Porcentaje de los ingresos brutos familiares destinados al pago de una hipoteca, equivalente al 80% del precio de una vivienda, en las condiciones de tipos de interés y plazos de amortización de mercado.

Cuota Neta Fiscal: Porcentaje de los ingresos brutos familiares destinados al pago de la hipoteca una vez descontadas las desgravaciones fiscales existentes a la adquisición de la vivienda.

**Cuadro 4****Indicador de Accesibilidad Ponderado.**

	Nº de Ocupados/ Familia	Salario Medio Ponderado €/año	Precio Vivienda Mercado €/m <sup>2</sup>	Tipo de Interés Medio (%)	Plazo Amortiz. años	CUOTA BRUTA % Salario	CUOTA NETA FISCAL % Salario
1985	1,15	8.443,26	261	15,77%	10	44,4	34,9
1986	1,15	9.405,36	286	15,10%	10	42,5	33,3
1987	1,20	10.515,31	317	14,74%	10	41,6	31,9
1988	1,25	11.602,54	397	14,03%	10	45,9	35,3
1989	1,28	12.564,13	489	14,66%	10	53,6	41,4
1990	1,30	13.848,04	565	16,66%	10	60,5	49,5
1991	1,30	14.898,13	646	15,21%	11	58,6	48,4
1992	1,30	16.023,22	638	15,41%	12	52,5	43,4
1993	1,26	16.508,60	635	11,73%	13	41,6	32,6
1994	1,27	17.395,14	640	10,26%	14	35,7	28,0
1995	1,29	18.492,08	662	11,01%	15	35,2	27,9
1996	1,31	19.603,33	674	8,17%	17	27,0	21,4
1997	1,33	20.604,38	685	6,25%	19	21,5	17,2
1998	1,39	22.057,25	717	5,60%	20	19,5	15,6
1999	1,41	22.895,45	792	4,70%	20	19,2	15,5
2000	1,43	23.754,29	907	6,00%	20	23,6	18,8
2001	1,45	25.025,89	1.046	5,70%	20	25,3	20,2
2002	1,45	25.790,85	1.220	4,78%	20	26,5	21,3
2003	1,45	26.693,53	1.428	3,70%	20	27,3	22,1
2004	1,45	27.627,80	1.579	3,75%	20	29,3	23,7

Fuente: Mº de Fomento, Banco de España, INE y BBVA.

Como puede observarse en el cuadro 4, la evolución de estos porcentajes en las dos últimas décadas muestra que el esfuerzo económico de las familias para acceder a una vivienda, medido en relación a los ingresos familiares, descendió intensamente desde 1990 hasta 1999, para deteriorarse desde entonces y situarse, en la actualidad, en niveles similares a los de 1995, aunque todavía este aumento de precios no ha influido en el stock de viviendas existentes en España. De hecho la escasez de viviendas hace muchos años que dejó de ser un problema. Existen otros, pero no el de dotación global de viviendas.

#### 2.4.2. ¿Existe escasez de viviendas?

En concreto, el número de viviendas por hogar que se registra en España (unas 1,5 viviendas por hogar) figura entre los más altos del mundo. Por otra parte, existen realmente un millón de viviendas vacías que serían susceptibles de ser utilizadas como

primera residencia<sup>3</sup>. También hay que considerar que en la actualidad se inician en España cada año, más viviendas que en Francia y Alemania juntas, pese a que dichos países suman una población que triplica la española.

Lo que hoy se manifiesta es una inadecuación entre las viviendas existentes y los deseos y posibilidades de los demandantes de vivienda, inadecuación que se deriva del extraordinario grado de intervención pública. Se construye una vivienda social que es demasiado cara para muchas familias, -las cuales quedan sin posibilidades de satisfacer sus necesidades-, y únicamente satisface las necesidades de aquellas familias que resultan ser afortunadas adjudicatarias y que monopolizan buena parte del escasísimo suelo urbano que los poderes públicos ponen a disposición de los ciudadanos, encareciendo fuertemente la vivienda denominada “libre”, que queda así más lejos del alcance de muchas familias. Se da la paradoja de que la escasez de viviendas, adecuadas y asequibles para amplias y diversas capas de la población, coexiste con la abundancia de viviendas, y con la existencia además de un número significativo de viviendas vacías.

Las políticas relacionadas con la vivienda son, por tanto, uno de los grandes fracasos de la democracia, seguramente porque se mantienen inalterados la misma sustancia, el mismo enfoque, la misma filosofía, los mismos objetivos declarados y el mismo grado extremo de intervencionismo público -de desconfianza hacia la libertad de decisión de los individuos- que en el régimen anterior, a pesar de los intensos cambios experimentados por la sociedad española, y por su estructura y dotación inmobiliarias. Frente a una economía que se ha ido liberalizando, en este sector se ha producido más bien el efecto contrario: se ha incrementado el intervencionismo.

La inexistencia de un verdadero mercado libre de vivienda produce también unos efectos perversos. Así, por ejemplo, las recalificaciones urbanísticas no sólo son la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos, sino que generan importantes riesgos de corrupción en los poderes locales, y su discrecionalidad da pie al juego de intereses

---

<sup>3</sup> Los datos estadísticos oficiales cifran en tres millones el número de viviendas desocupadas. Pero la realidad es que de este total, tan sólo sería posible poner en el mercado de alquiler una tercera parte del mismo, es decir **un millón de viviendas**. El resto de las viviendas vacías censadas corresponden a viviendas que están ocupadas de hecho, aunque no de derecho, o en oferta y, también, a aquellas cuya situación o bajas condiciones de habitabilidad no permiten considerarlas como aptas para cubrir las necesidades del mercado.

creados y clientelismo entre la clase política, que podría estar propiciando que el sistema perdure aunque la sociedad salga seriamente perjudicada.

### **3. UNAS POLÍTICAS DE FUTURO**

Una política orientada al futuro, que reconozca el papel del mercado, en un sector en el que apenas se le ha permitido actuar, es la que se propone en el presente documento. Se centra en tres aspectos: el restablecimiento del **mercado de alquileres** como forma alternativa de satisfacer necesidades de alojamiento sin presionar la demanda de vivienda nueva; la **liberalización del suelo** para abaratarlo, restablecer los derechos de los propietarios y eliminar la especulación y, en tercer lugar, desarrollar una política complementaria de **vivienda social en alquiler**, orientada a satisfacer las necesidades de los colectivos económicamente más desfavorecidos, que son quienes verdaderamente lo precisan.

#### **3.1. Liberalización del suelo**

En España se produce una doble situación en relación con la oferta de suelo: de una parte, existe abundante suelo ya que casi el 95% de la superficie del país (es decir, aquel que carece de infraestructuras y dotaciones) no está urbanizado mientras que, de otra, hay una evidente escasez de oferta de suelo adecuado para su utilización urbanística. La falta de suelo disponible y apto para su uso es una importante restricción que limita directamente el desarrollo de las actividades económicas en todos sus aspectos.

En el caso español, el mercado del suelo urbano está fuertemente intervenido y el marco legal dificulta el juego de las fuerzas del mercado. A pesar de su bienintencionado fin de evitar excesos y especulaciones, la legislación española en materia de suelo incide directamente en la formación de la oferta, restringiéndola artificialmente mediante decisiones normativas y políticas, produciendo tensiones en el mercado del suelo con consecuencias sociales y económicas negativas: menor producción inmobiliaria y precios más altos de los que existirían en un mercado libre, que dificultan la movilidad de los trabajadores y el acceso de amplias capas de la población a la vivienda, en especial los segmentos jóvenes y de menores ingresos.

La falta de competencia en el mercado del suelo en España es un problema de oferta. Los planes urbanísticos designan qué áreas son susceptibles de desarrollo urbano y cuáles no lo son, el tamaño de las parcelas, los usos y densidades de las mismas, así como el momento en que debe concretarse la urbanización y edificación. El sistema urbanístico español, como todos aquellos en los que se establece una "frontera urbanística" entre el terreno que se incorpora a la ciudad y el que queda excluido, es especialmente propicio a la práctica de la limitación de oferta de suelo para edificar.

La legislación española minimiza el papel del mercado e introduce cierta opacidad en el proceso de desarrollo de nuestras ciudades. Es la fuerte intervención urbanística la que ha generado escasez de suelo. El comportamiento de los agentes económicos en un contexto de escasez, consiste en la búsqueda del máximo beneficio en el marco legal y administrativo existente. Actúan racionalmente como buscadores de rentas porque el marco normativo restrictivo les estimula a ello. Las administraciones locales no han sido ajenas a esta situación, participando ellas también en ese proceso de "búsqueda de rentas" en un entorno especulativo que, además, invita inevitablemente a corruptelas y corrupciones.

Es de todos conocido que la intervención pública en la economía, y sus propios mecanismos de funcionamiento, pueden ser origen de elevadas rentas económicas. En el caso del suelo esto no es una excepción: los procesos de calificación y recalificación de suelo son mecanismos que permiten, con un solo acto administrativo, la obtención de elevadas rentas.

El hecho de que unos terrenos queden incluidos dentro de la "raya" urbanística les dota de un cierto poder monopolístico por cuanto que es en dichos solares y no en otros donde se puede desarrollar la actividad inmobiliaria. La renta potencial que de dichos terrenos se puede obtener depende de la edificabilidad que se les otorgue, del uso al que sean destinados y, principalmente, de su posición monopolística en el mercado. Es lógico pensar que todo propietario de suelo, o un buscador de rentas que lo sustituya, tendrá un fuerte incentivo para incidir en el proceso de decisión urbanística en favor de sus intereses e intentará que sean sus terrenos y no otros los incluidos dentro de la "raya" urbanística.

Al mismo tiempo, las administraciones locales han recurrido con cierta frecuencia a las calificaciones y recalificaciones de suelo como fuente extraordinaria de obtención de ingresos, desligando de este modo las decisiones urbanísticas de los objetivos de racionalidad, que teóricamente justifican la intervención pública en el suelo.

Las plusvalías extras que van a parar a manos de los "buscadores de renta", y los ingresos municipales extraordinarios obtenidos por calificaciones y recalificaciones no son neutros, dado que repercuten en el precio final del suelo, trasladándose inmediatamente a los precios de las viviendas y de otros bienes inmuebles.

Además de delimitar la cantidad total de suelo susceptible de ser desarrollado, el sistema de planeamiento español afecta de forma adicional a la oferta, segmentándola artificialmente de dos formas: la primera al delimitar no sólo la cantidad global sino también el uso o destino final del suelo urbanizable y, la segunda, al establecer la cadencia temporal en que el suelo será puesto en el mercado.

La utilización que un propietario puede hacer de su suelo se establece, con carácter vinculante, en los planes generales y no en función de lo que su propietario pudiera desear o del uso que demande el mercado. Como norma general, el planeamiento establece las cantidades de cada tipo de suelo que ha de ponerse en el mercado. De esta forma se acotan, no solo los usos a los que se puede destinar un suelo, sino las cantidades de suelo que se permitirán para un uso en concreto.

La falta de flexibilidad del planeamiento que, en la mayoría de las ocasiones, impide atender unas demandas sociales cambiantes.

La clave a medio plazo pasa por aumentar la oferta de suelo y flexibilizar su transformación en suelo urbano. Es preciso considerar como suelo urbanizable aquel que el propietario libremente decida transformar, sujeto al cumplimiento de condiciones objetivas en cuanto a densidades, dotaciones, etc. La actual legislación deja en manos de las corporaciones locales, principalmente, la capacidad decisoria sobre la cantidad de suelo y el momento en que éste sale al mercado, lo que condiciona el desarrollo del mismo e introduce factores negativos que, en algún caso, pueden derivar en

procedimientos y modos de actuación cuestionables, fruto del intervencionismo municipal.

Es enorme la importancia económica y social de los sectores productivos que dependen del suelo urbano como factor de producción, y los negativos efectos que ocasiona el alza de los precios de los bienes inmuebles, ya que repercuten en la estructura de costes de las empresas, en las economías familiares y en el ahorro agregado nacional. Es pues necesario definir una nueva política de suelo, que permita convertir la regulación urbanística actual, en una normativa más transparente y flexible, que dé protagonismo a las fuerzas del mercado y permita el estímulo de la oferta de suelo y la reducción de sus precios.

En el anterior documento del Círculo de Empresarios sobre esta materia (17 de octubre de 2001), se proponían varias soluciones para resolver el problema de la escasez de suelo urbanizable, propuestas que siguen íntegramente vigentes al día de hoy y que resumimos a continuación:

1. La normativa deberá **excluir radicalmente la utilización de restricciones a la oferta de suelo como instrumento de planificación**. Por consiguiente, su compatibilidad con las reglas de mercado debe ser máxima y no interferir en su funcionamiento.
2. **La regulación**, si se considerase necesaria, **debe limitarse a establecer un marco de actuación y unas reglas del juego en las que puedan operar los agentes económicos**. Por ejemplo, todo el suelo debe considerarse urbanizable, salvo que explícita y motivadamente así se excluya por razones medioambientales, culturales o de seguridad nacional. Se trata de cambiar las normas actuales que permiten un altísimo grado de intervención y de discrecionalidad, por otras en las que se fijen criterios universales – alturas, densidades, etc. – y en ese marco legal los agentes económicos puedan actuar libremente sin interferencias de la burocracia municipal. La autoridad local dejaría de tomar decisiones sobre la cuantía y el momento de creación de suelo urbano limitándose, lo que no es poco, a supervisar que los agentes económicos cumplan las normas aplicables. Lamentablemente, no parece

ser ésta la orientación que están siguiendo las nuevas autoridades encargadas de gestionar estos problemas.

3. Es preciso asimismo en este proceso respetar escrupulosamente el derecho de propiedad sobre aquellas áreas excluidas de la posibilidad de desarrollar actuaciones urbanísticas. Para ello deben utilizarse los valores de mercado, no sólo en los casos de expropiación de suelo, sino también de expropiación de los derechos de construcción o de utilización según los desee el propietario.
4. Tampoco se trata de implantar un urbanismo salvaje como el que se ha dado en muchas zonas costeras o en las zonas centrales de muchas ciudades españolas y que se ha producido en un entorno de fuerte intervención administrativa, con densidades inaceptables de vivienda en algunos lugares de España, y un consumo mínimo de m<sup>2</sup>/persona que es de los más bajos de Europa<sup>4</sup>. Se trata, como decíamos más arriba, de **restituir** a sus legítimos dueños unos **derechos de propiedad**, hoy inexistentes en la práctica, que supondrían una ampliación de la oferta y un aumento de las posibilidades de elección de los compradores.
5. Desde el punto de vista de la propia normativa, **el cambio propuesto supone la desaparición de la numerosa y confusa profusión de conceptos y términos** (suelo urbanizable, urbano, planificado, no planificado, ...) **sobre la situación administrativa del suelo urbano de la normativa actual**. Estos conceptos sirven para justificar la multitud de etapas del sistema de planificación vigente. **En el sistema simple que se propone los únicos conceptos operativos son “suelo urbanizable” y “suelo no urbanizable”**. De la conversión de suelo urbanizable en suelo urbano – solares – se encargarían los agentes económicos.
6. En paralelo a la modificación de la normativa sobre el suelo, **es imprescindible un cambio en la financiación de las entidades locales**. La utilización de la normativa del suelo como instrumento recaudatorio no se justifica, pero se entiende, vista la situación financiera de los entes locales, dejando al margen los casos de corrupción.

---

<sup>4</sup> El consumo de vivienda principal en España era de 32,3 metros cuadrados per capita mientras que la media Europa era de 35,4 metros. En Alemania, Francia o los Países Bajos el consumo era superior a la media europea.

7. El sistema regulatorio actual minimiza **los derechos de propiedad; en la regulación deseable éstos deben ser clarificados y reforzados**. Los derechos de edificabilidad, en la concepción propuesta de la nueva regulación, no son otorgados sino inherentes al suelo, siempre, claro está, dentro de marco general establecido por la normativa. Esta propuesta contrasta con la vigente y con la tendencia seguida por las diversas leyes del suelo. Los derechos de propiedad claramente delimitados son imprescindibles para un adecuado funcionamiento del mercado, como es bien sabido, y la normativa actual los vulnera y oscurece.
  
8. En la mayor parte de los grandes municipios existe una gran parte **del suelo urbano en manos del sector público** (municipal, de diputaciones, autonómico o bien de diversas instituciones del ámbito estatal). A corto plazo se podría poner efectivamente en el mercado reduciendo la presión alcista de los precios en la coyuntura actual. En la legislación propuesta, se deberían limitar estrictamente los casos de propiedad pública del suelo.
  
9. **En el proceso de urbanización actual un significativo porcentaje del suelo urbanizado ha de cederse obligatoriamente a la autoridad local**, lo cual es un mecanismo impositivo, similar al indicado en el primer párrafo de estos criterios. Por cierto, son numerosos los casos en los que el patrimonio público de suelo se destina a otros fines que los previstos, lo que le quita justificación al actual sistema, si alguna le quedaba. **La propuesta es suprimirlo**, porque el encarecimiento de los solares y el complicado y discrecional sistema de negociación, generan unos efectos perversos de gran calado.

Hay que volver a insistir que todos los cambios que comentamos habría que introducirlos de forma paulatina y con cautela, para evitar unas caídas bruscas de precios que serían extremadamente perjudiciales.

En suma, la economía española, que forma parte del grupo de los adelantados de la Unión Europea en no pocos aspectos de liberalización de mercados, no puede seguir hipotecada por una legislación sobre el suelo caduca y restrictiva. La transición

democrática ha determinado que, durante el último cuarto de siglo, España haya ido revisando celosamente un conjunto de normas propias de un régimen político poco propicio a las libertades. Son ya demasiados años los transcurridos sin hacer lo propio en materia de suelo. Clara y concisamente, es ésta una de las asignaturas pendientes de nuestra democracia.

### **3.2. Restablecer el mercado de alquileres**

Tras la guerra civil, se estableció en 1940 una reforma en profundidad a la Ley de Arrendamientos Urbanos, y se introdujeron medidas que favorecieron aparentemente al inquilino tales como la congelación de las rentas, y la no extinción de los contratos, que se prolongaban incluso a los descendientes del inquilino. Estas medidas supusieron fuertes inconvenientes para los propietarios de viviendas en alquiler, que no podían disponer libremente de sus viviendas y cuya rentabilidad descendió paulatinamente. En el largo plazo, estas medidas se mostraron contraproducentes puesto que contribuyeron a reducir al mínimo el parque de viviendas en alquiler.

Si bien la reforma de la Ley en 1964 introdujo algunas mejoras, tales como la actualización de las rentas, se mantuvo la prorroga obligatoria del contrato de por vida y continuaron las inseguridades jurídicas existentes. La reforma no logró ningún impulso significativo de este mercado, por lo que la inversión en este tipo de vivienda continuó descendiendo.

Tras un breve período, en el que se suprimieron todos los controles en los contratos de alquiler, gracias a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1985, la llamada Ley Boyer, la reforma de la Ley realizada en 1994 y vigente en la actualidad, no ha solventado las trabas normativas y las inseguridades a las que se enfrenta la oferta en este mercado. La Ley establece una duración mínima de los contratos de cinco años, lo que limita las posibles prorrogas a la firma de nuevos contratos, y provee de mecanismos de adaptación de los antiguos contratos a la norma actual, por lo que es de esperar que el problema que se ha generado por la diversidad de los contratos existentes se resuelva gradualmente.

A pesar de ello, hoy en día aún es posible encontrar diferentes tipos de contratos, todos legales, según sea el acuerdo alcanzado entre inquilinos y arrendadores, que introducen

complejidad a la relación entre los agentes. Así, se pueden distinguir: contratos firmados antes de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, cuyas rentas están congeladas y la prórroga es forzosa para el arrendador; contratos establecidos entre 1964 y 1985, en los que la prórroga es obligatoria, y el arrendador puede actualizar las rentas de acuerdo con la evolución del índice general de precios; contratos acordados desde 1985 hasta 1994 que abolieron las prórrogas forzosas y en los que las rentas y los términos del contrato se establecían libremente; y contratos firmados desde 1994 hasta la actualidad, en los que se ha dado un paso atrás en el proceso de liberalización del mercado de alquileres, y se ha establecido un período mínimo de duración del contrato de cinco años, obligatorio para el propietario y voluntario para el inquilino,

El control de los alquileres ha sido el instrumento más negativo que se podía utilizar para estimular la construcción de viviendas en alquiler. Este instrumento reduce el incentivo para la inversión en viviendas para alquiler, puesto que disminuyen las rentabilidades a niveles inferiores a las que se obtendrían en un mercado libre. Además, las rentas congeladas no permiten cubrir los necesarios gastos de mantenimiento del inmueble por parte del propietario, lo que conlleva un serio deterioro del parque de viviendas en alquiler.

Como consecuencia de las restricciones que se han impuesto a la oferta, el hecho es que el parque de viviendas en alquiler ha descendido hasta algo menos del 11% del total de las viviendas principales existentes en España, cuando en 1960 este porcentaje era del 42,5% del total. Incluso en números absolutos el parque se ha reducido a la mitad del existente en los últimos cincuenta años. (ver Cuadro 5)

**Cuadro 5**

<b>España. Viviendas Principales, Regimen de Tenencia.</b>					
	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1981</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
<i>(Valores Absolutos)</i>					
<b>Propiedad</b>	3.558.537	5.394.326	7.629.659	9.166.124	11.550.278
<b>Alquiler</b>	2.988.161	2.555.116	2.168.661	1.757.469	1.615.911
<b>Otros</b>	481.953	554.884	632.575	901.256	1.104.467
<b>Viviendas Principales</b>	7.028.651	8.504.326	10.430.895	11.824.849	14.270.656
<i>(Valores Relativos)</i>					
<b>Propiedad</b>	50,6%	63,4%	73,1%	77,5%	80,9%
<b>Alquiler</b>	42,5%	30,0%	20,8%	14,9%	11,3%
<b>Otros</b>	6,9%	6,5%	6,1%	7,6%	7,7%

Fuente: Censos Población y Vivienda del INE

La vivienda en alquiler tiene un mayor protagonismo en Europa, donde su importancia relativa es más del doble que en España. Además, y dado que la mayor parte de las políticas de vivienda “social” en Europa se han apoyado en esta tipología de vivienda, existe un parque de viviendas sociales en alquiler que permite acomodar a una parte de los hogares de rentas más bajas en viviendas más asequibles<sup>5</sup>.

En este sentido, el mayor parque de viviendas en alquiler permite ajustar mejor la oferta a las necesidades reales de los hogares más necesitados. En Europa, el conjunto de viviendas en alquiler, principales y secundarias, supone aproximadamente una tercera parte del total de viviendas. Este parque está formado tanto por la oferta del sector privado como por la del sector público, que concentra la mayor parte del parque de vivienda social. Ante la necesidad de recortar el gasto público, la tendencia general en Europa en los últimos años ha sido la de favorecer al mercado del alquiler privado y reducir paulatinamente el peso del alquiler público.

### Cuadro 6

#### Régimen de Tenencia de las Viviendas en Europa. 2001.

	Número de Viviendas (millones)	Propiedad %	Alquiler %	Régimen de Alquiler	
				Privado %	Público %
<b>Alemania</b>	38,68	43%	57%	83%	17%
<b>Dinamarca</b>	2,52	51%	45%	42%	43%
<b>España</b>	20,82	81%	11%	92%	8%
<b>Francia</b>	29,50	56%	38%	52%	45%
<b>Italia</b>	26,53	79%	18%	70%	25%
<b>Reino Unido</b>	25,39	69%	31%	29%	68%

Fuente: Comisión Europea. "Housing Statistics in the European Union". 2002

Se ha afirmado con frecuencia que los españoles tienen una especial predilección por la propiedad como régimen de tenencia de la vivienda. Sin embargo, esta opinión parece discutible. No existen razones para suponer que los españoles, por algún motivo especial genético o cultural, sean distintos del resto de los europeos. Y eso lo prueba el hecho de que hace unas cuantas décadas el porcentaje de viviendas en alquiler sobre el

<sup>5</sup> Ver Anexo nº 2 sobre viviendas en alquiler y renta de los hogares.

total era en España bastante similar al de otros países europeos, y desde luego bastante más alto que el actual.

Esto quiere decir que las circunstancias han cambiado, ya que los alquileres hoy día son relativamente elevados al haber un escaso número de viviendas en oferta, y existir una prima de riesgo que paga el inquilino para cubrir las eventualidades relacionadas con la falta de seguridad jurídica del propietario, y las trabas que pone la ley de arrendamientos en lo referente al cobro de alquileres, atrasos, destrozos, etc. La escasez de oferta y la prima de riesgo, hacen que los arrendatarios actúen racionalmente y decidan comprar ya que, en muchos casos, el coste de la hipoteca no es significativamente mayor que el de los alquileres, y además pondera su decisión con las expectativas de revalorización de la vivienda.

El fondo de la cuestión es que detrás del escaso número de viviendas en alquiler no hay un problema económico sino, fundamentalmente jurídico, pues en condiciones de certidumbre sería absurdo e irracional que un propietario renunciara a obtener rentas.

Para corregir este problema hay que atender a las causas que lo originan. Si existen precios elevados es porque, a los niveles actuales, la oferta de viviendas en alquiler es inferior a la demanda.

Se trata de un problema de oferta de viviendas en alquiler que debe resolverse, naturalmente, aumentando o incentivando la oferta y no poniendo dinero encima de la mesa para incentivar la demanda. En efecto, las ayudas a la demanda, en un contexto de oferta insuficiente o rígida, se trasladan inmediatamente a una subida de precios de los alquileres.

Si se subvencionara al arrendador, la tendencia lógicamente sería la de un descenso de los alquileres, vía aumento de la oferta. Pero ello supondría un regalo al propietario y, como toda subvención, supone en este caso una transferencia de los contribuyentes en general hacia los propietarios de viviendas que realmente no lo necesitan. Este tipo de actuaciones no tendría además el efecto deseado, ya que aquellos que pensaban poner la vivienda en alquiler seguirán haciéndolo y los que se retraían del mercado seguirán, en

su gran mayoría, sin alquilarlas porque, insistimos, es la seguridad jurídica la que frena la oferta de vivienda en alquiler.

En consecuencia, si el problema de fondo es la inseguridad jurídica, la única solución razonable es suprimir precisamente dicha inseguridad, y no recurrir a falsas soluciones económicas cuando el problema no es económico en su origen.

Una oferta de viviendas en alquiler abundante y a precios razonables tendría consecuencias muy positivas para la economía española y para el conjunto de la sociedad.

En primer lugar, también permitiría el acceso temporal a una vivienda a un segmento de la población, que de otra forma no podría disfrutar de ella, como es el caso de los jóvenes que aún no disponen del capital necesario para la compra, o de las familias con recursos más limitados, todo lo cual agrava el problema de baja natalidad que existe ya en España.

En segundo lugar, la existencia de un parque de alquiler amplio y competitivo facilitaría y permitiría una mayor movilidad geográfica de la población laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo, puesto que se podría eliminar la parte del paro estructural que es producto de la escasa movilidad de los trabajadores españoles.

En tercer lugar, la existencia de un amplio parque de viviendas en alquiler requeriría menores recursos públicos para la política de vivienda, especialmente a la hora de atender a los colectivos con menores ingresos. En estos momentos de recortes presupuestarios, una política de vivienda que favoreciera el alquiler como régimen de tenencia tendría unos menores costes y mayores beneficios sociales que la actual política de vivienda, totalmente orientada al régimen en propiedad.

En cuarto lugar, una política orientada al alquiler supone un aumento de la libertad de elección de los usuarios, ya que se le ofrecen más opciones cuando en este momento sólo existe una, que es la compra de la vivienda, por suponer una atractiva inversión. En unos momentos en los que el volumen de Deuda Pública desciende, la compra de una

vivienda para alquilar a terceros también podría ser considerada como una inversión alternativa y atractiva para las familias, en la que depositar y diversificar los ahorros.

En quinto lugar, supondría un incentivo para la diversificación de riesgos financieros de las familias españolas, con lo cual no se concentraría tanto la riqueza en un activo que supone ya más del 80% de los patrimonios familiares.

Finalmente, en sexto lugar, la puesta en alquiler de las viviendas vacías o económicamente inactivas existentes en España supondría introducir algo más de un millón de viviendas en el mercado a disposición de la demanda; es decir, se produciría un aumento del 100% del actual parque de alquileres, lo que es equivalente a la promoción de oferta de nuevas viviendas correspondiente a dos años.

Ante esta situación la anunciada creación de una agencia estatal de alquiler no sólo es innecesaria sino que además crearía nuevas distorsiones en la asignación de recursos que el mercado puede hacer con mucha mayor eficacia. Del mismo modo que hoy día no tendría sentido una agencia estatal de distribución de alimentos, de automóviles, o de vestidos, tampoco parece tenerlo la creación de una nueva figura de este tipo en el sector vivienda. La solución a un exceso de intervencionismo y de control no es otra que mayor libertad de empresa y de mercado. Retomar la senda de la creación de nuevas empresas o agencias públicas sólo conduce a un aumento de funcionarios, de procesos burocráticos y de gasto público, con el riesgo añadido de que los actuales problemas de ruptura de la unidad de mercado a los que se enfrenta el actual estado de las autonomías, se vea agravado con el riesgo de creación de 17 nuevas agencias autonómicas... o de las que se puedan crear a nivel municipal.

Por el contrario, la clave está en delegar en el funcionamiento de un mercado libre la solución del problema. Hasta este momento, la respuesta de los distintos gobiernos a los fracasos del intervencionismo y/o la regulación ha sido más intervencionismo y más regulación. La experiencia muestra, sin embargo, que así como los fallos del mercado tienden a corregirse, los del intervencionismo de los gobiernos suelen ser acumulativos, muy superiores a los del mercado y de cada vez más difícil solución.

Las soluciones a este problema son relativamente fáciles, y van en la línea de restituir la mencionada “Ley Boyer” de 1985. Desde luego la actual política de ayudas y subvenciones no es útil puesto que, independientemente de quién reciba dichas ayudas, se trasladan de inmediato al precio. Arrojar dinero encima de los problemas no los resuelve, y tiene un coste presupuestario importante. Además, no se entiende por qué los contribuyentes deben regalar dinero a propietarios (directamente o a través de los arrendatarios). Se trataría por lo tanto de:

1. Eliminar las restricciones existentes en la actual Ley de Arrendamientos Urbanos, y adecuarla a un entorno de mayor libertad y responsabilidad entre los agentes. Para ello se debiera eliminar o reducir el plazo mínimo de alquiler y tratar de restablecer el libre pacto entre las partes como fórmula para fijar las condiciones de los alquileres. Es necesario eliminar la renovación obligatoria para sólo una de las partes, por ser arbitraria, así como las restricciones a los avales y fianzas, para que sean realistas y cubran riesgos de vandalismo, y no sólo sirvan para pagar el último mes, como sucede en la actualidad.
2. Revisar el sistema judicial de forma que puedan ponerse en práctica desahucios y lanzamientos rápidos y procesos judiciales eficaces. Es posible que hagan falta más medios en juzgados, o que sea necesario crear y respaldar sistemas de arbitraje. Del mismo modo podría revisarse el papel que pueden jugar las cámaras de la propiedad.
3. Crear un registro de morosos que permita incrementar y adecuar la información del mercado para reducir los riesgos. Ello mejoraría la gestión de los alquileres, y permitiría establecer precios de alquileres más ajustados al reducir los riesgos de impagos. En un sentido más amplio, menores riesgos supondrían también menores costes de avales y seguros, lo que mejoraría la eficiencia de este mercado.
4. Promover la legislación necesaria para que el Mercado de Seguros desarrolle un seguro de alquileres que garantice los riesgos de los arrendatarios.

### **3.3. Vivienda social**

En España, en términos generales y de forma resumida, es el gobierno central el que diseña la política de vivienda y el que ejerce su control económico siendo, además, el responsable de la política fiscal aplicable a la misma. Por su parte, los gobiernos locales implementan los medios y ayudan a establecer los objetivos de la política de vivienda. En algunos casos, las CCAA pueden desarrollar su propia normativa, siempre en línea con la de la Administración Central, para alcanzar sus propios objetivos en esta materia.

#### **3.3.1 La política actual**

Los ayuntamientos son los responsables de la salida al mercado de la oferta de suelo urbano para VPOs<sup>6</sup> en sus términos municipales, siendo el conjunto de las Administraciones las que desarrollan políticas propias, orientadas a la recuperación de áreas de especial interés y, en menor medida, para la construcción y promoción de algunas viviendas sociales, destinadas a colectivos muy específicos.

La política de vivienda en España se ha apoyado en los distintos Planes de Vivienda, iniciados en los tiempos anteriores a la democracia y que se han rediseñado cada cierto número de años para tratar de adecuarlos a las necesidades de vivienda social que todavía existen para muchos ciudadanos en determinadas épocas de su ciclo vital. Esta, prácticamente en su totalidad, se ha entregado en propiedad. El gasto público así generado ha supuesto una transferencia patrimonialista a un cierto número de familias, que no siempre se han correspondido con las más necesitadas, y no ha solventado de manera suficiente los problemas de vivienda que pretendía resolver, además de suponer un coste añadido para generaciones futuras, puesto que parte de la ayuda se concentra en la subvención de los tipos de interés de los créditos hipotecarios, lo que genera gasto público durante los 20 años de duración de los mismos.

En los últimos 25 años se han puesto en el mercado más de 2,5 millones de VPOs distribuyéndose, prácticamente en su totalidad, en régimen de propiedad, lo que impide

---

<sup>6</sup> Aunque su denominación oficial es diversa y ha sufrido cambios, se utiliza en lo sucesivo la expresión “Vivienda de protección oficial”, o sus siglas, VPO, por ser ésta una denominación que ha sido adoptada por el gran público como expresión genérica.

que puedan ser nuevamente vendidas como viviendas sociales por segunda vez, aunque la situación económica de los primeros destinatarios haya cambiado, y hayan surgido necesidades habitacionales para nuevos colectivos u otros ya existentes. Además, y dado que la mayor parte de la población puede acceder por renta a una VPO<sup>7</sup> y el número de éstas es limitado, se genera un excelente entorno para el clientelismo y la corrupción. En efecto según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2004 cerca del 90% de las familias en España ingresa menos de 5,5 veces el salario mínimo (SM) que son los límites de ingresos para poder acceder a una VPO. Asimismo cerca del 50% ingresa menos de 2,5 veces dicho SM.

La VPO tiene una limitación impuesta durante 20 años a la hora de establecer, tanto el valor de tasación, como el precio de venta; no obstante, existe la posibilidad de recalificar la vivienda y venderla libremente en el mercado si se devuelven las subvenciones recibidas. La enorme subida de precios de los últimos años ha hecho que las ayudas recibidas sean muy bajas en comparación con estos aumentos, lo que lleva a que se pueda recalificar y vender legalmente la vivienda social con un fuerte beneficio; aunque también hay quienes la venden en contrato privado, sin pasar por las recalificaciones, y sin efectuar la devolución de las subvenciones, beneficiándose asimismo de la subida de precios.

Un problema añadido es el de la distribución de la vivienda social, que se realiza por los promotores de VPO, los cuales pueden ser empresas privadas o públicas, o cooperativas, que han conseguido un suelo a un coste inferior al 15% del precio de venta de la vivienda, bien por cesión del ayuntamiento bien por alguna otra vía. Los promotores consiguen los préstamos de las entidades financieras y los subrogan en los compradores. Lo más importante a la hora de la venta de la vivienda y de la contratación del préstamo es la solvencia del comprador.

En este sentido, los colectivos de menores rentas y con una situación laboral más inestable, que suelen ser los más necesitados de ayudas para el acceso a una vivienda, no suelen ser precisamente los más solventes, y de ahí que la vivienda social en

---

<sup>7</sup> Los ingresos máximos necesarios para acceder a algún tipo de ayuda contemplados en los Planes de Viviendas se elevan hasta 5,5 veces el salario mínimo interprofesional, que en algunas comunidades se ponderan por el número de miembros, lo que dilata el tope. Límite que abarca a cuatro de cada cinco contribuyentes.

propiedad sea otorgada la mayoría de las ocasiones a quienes sí pueden hacer frente a los pagos de la hipoteca, normalmente subvencionada, por si mismos o por ayudas de terceros, por lo que los colectivos verdaderamente necesitados, (precisamente ese 50% de las familias cuyos ingresos son inferiores al 2,5 veces el SM) quedan parcialmente desatendidos por la política diseñada supuestamente para ello.

En efecto, en el pasado, el conjunto de familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el SM ha podido acceder a aquellas viviendas sociales promovidas directamente por las administraciones locales o a las llamadas viviendas de régimen especial, que suponen el 25% del total de las viviendas de protección oficial. Por su parte, el 75% de las VPO restantes se han distribuido entre el grupo de familias con ingresos entre 2,5 y 5,5 veces el SM.

En el fondo, la base de la actual política no es otra que la entrega de suelo barato a los promotores de VPOs. Lógicamente, si todo el suelo fuera barato, las viviendas experimentarían asimismo una bajada de precios que harían innecesarias las actuales políticas. Sin embargo el enfoque de las distintas administraciones es contradictorio con este hecho ya que, por un lado, restringe la oferta de suelo, lo que provoca un encarecimiento de la vivienda como consecuencia de ese encarecimiento artificial del suelo, para posteriormente proceder a entregarlo a precios ventajosos a las promotoras encargadas de la construcción de VPOs.

En resumen, el actual sistema de VPO genera un gasto público que es patrimonializado por un limitado colectivo de familias que, no siempre es el más necesitado, y que no es susceptible de ser reutilizado para resolver nuevos problemas.

### **3.3.2 Un enfoque complementario: la Vivienda Social en Alquiler**

Por ello las directrices de la política de vivienda deberían reforzarse en el futuro con la formación de un parque de viviendas sociales en régimen de alquiler que permitiera atender los problemas de acceso a una vivienda a colectivos realmente necesitados.

Sería, por ello, muy conveniente estudiar la posibilidad de instrumentar una política de VSA (vivienda social en alquiler), destinada a solucionar los problemas de acceso a la

vivienda de los grupos de ciudadanos que no tienen capacidad económica de hacerlo en el mercado libre. El menor volumen de recursos necesarios para fomentar este tipo de vivienda y la garantía de una re-utilización más eficiente de las mismas, permitiría ampliar los objetivos de política de vivienda y maximizar la inversión pública.

Se destinaría suelo a VSAs orientadas a grupos con rentas inferiores a un determinado nivel. Asimismo, los alquileres de dichas viviendas estarían tasados a niveles inferiores a los del mercado. De este modo el menor precio al que obtienen este suelo los promotores, redundaría en beneficio de esos grupos de ciudadanos de menor capacidad adquisitiva que disfrutarían de alquileres en términos accesibles.

El beneficio social de dicha medida parece indiscutible, ya que el carácter temporal del régimen de usufructo supondría, con el mismo volumen de recursos públicos, un aumento sustancial del número de beneficiarios que podría multiplicarse por la mayor rotación en el uso de este activo.

Por otra parte, la **introducción de forma complementaria de un sistema de VSA** limitaría el uso incorrecto posterior que el actual régimen de vivienda pública pueda haber originado.

Ahora bien, nada de lo anterior sería cierto en ausencia de determinadas condiciones. En concreto, la administración pública debe garantizar la seguridad jurídica de la VSA desde un principio, para evitar los problemas que ya se dan en la actualidad en el mercado de la vivienda en alquiler.

En resumen, si en el caso de las VPOs la promoción se realiza mayoritariamente por la iniciativa privada, en el caso de la VSA la iniciativa privada asumiría asimismo la explotación. Lógicamente, se requeriría de incentivos fiscales, financieros (seguros), o jurídicos que garantizaran a las empresas arrendatarias el cumplimiento de los contratos de alquiler. Evidentemente las empresas que reciban el suelo a niveles próximos a la gratuidad se comprometerían a mantener las calidades exigidas y a respetar unos precios de alquiler que, lógicamente, deberían reflejar el mínimo coste que supondría el precio del suelo cedido.

En definitiva, la puesta en marcha y el funcionamiento posterior óptimos de un sistema de VSA requerirán un equilibrio entre varios factores: precio público del suelo, gestión privada, seguridad jurídica, condiciones y plazos del alquiler y tasación del precio del mismo.

#### **4. Resumen y recomendaciones.**

1. En la última década la demanda de vivienda en España ha crecido fuertemente por múltiples razones:

?? descenso de los tipos de interés real como consecuencia de la adopción de la moneda única y de una acertada política económica;

?? intenso aumento de la renta real de las familias españolas, producto del fuerte aumento en el nivel de empleo, y del número de hogares con dos o más perceptores de salarios;

?? notable incremento de la adquisición de inmuebles por parte de no residentes; demanda impulsada, entre otros factores, por la desaparición del riesgo de cambio con nuestros socios de la Unión Monetaria;

?? crecimiento del número de hogares monoparentales;

?? fuerte incremento de la población inmigrante; e

?? incremento de la volatilidad de los mercados de valores que también ha contribuido a intensificar las revalorizaciones inmobiliarias.

Por otra parte, se mantienen unas políticas estructurales que fomentan intensamente la demanda inmobiliaria, especialmente la de vivienda en propiedad, y restringen innecesariamente la oferta. Asimismo se pueden resaltar los impedimentos de orden legal, administrativo y judicial que existen al

desarrollo de un mercado de alquileres, que imposibilitan satisfacer de forma adecuada las necesidades habitacionales por esa vía y abocan a la adquisición en propiedad de la vivienda como forma de disfrute.

Finalmente, hay que destacar la discriminación fiscal existente a favor de la compra y en contra del alquiler, lo que refuerza el efecto anterior, y provoca un abultado gasto público destinado a unos planes de vivienda social en propiedad que generan demanda, no contribuyendo a solucionar los problemas como se pretendía.

2. Ha existido, asimismo, un aumento de oferta de viviendas pero no en cantidad suficiente debido a la insuficiencia de suelo edificable, como consecuencia de la existencia de un mercado de suelo rígido e intervenido que atenta gravemente contra el derecho de propiedad.
3. En el fondo de las limitaciones al suelo edificable, provocadas por reglamentaciones que racionan la oferta y alargan los trámites, subyacen las necesidades de financiación de las Corporaciones Locales, que deberían satisfacerse por otras vías.
4. La conjunción de una demanda explosiva de vivienda con una oferta rígida de suelo se manifiesta en fuertes elevaciones de precios del suelo edificable, que se trasladan al precio de la vivienda.

Este proceso supone en suma una traslación de rentas de los consumidores hacia los propietarios de solares, promotores, ayuntamientos y en general todos los distintos actores económicos y sociales del mercado de la vivienda, lo que viene a constituir una especie de “impuesto” regresivo y opaco sobre los compradores de viviendas, mayoritariamente jóvenes.

La política de vivienda de las AAPP es la opuesta a la lógica ya que acentúa la restricción de oferta y estimula la demanda. Así es imposible frenar la escalada de precios.

5. El problema de la vivienda es un problema de oferta de uno de los inputs, el suelo. Por lo tanto, la única solución racional, que es la que preconiza la teoría económica, es clara: debe potenciarse la oferta y para ello, como ha pasado, pasa y pasará, con cualquier otro bien, es imprescindible liberalizar la oferta del suelo restituyendo a sus legítimos propietarios el derecho de propiedad.
6. La liberalización del suelo no consiste en instaurar un “urbanismo salvaje”. Si bien todo el suelo debería ser, en principio, urbanizable (salvo excepciones tasadas, por razones medioambientales o de otro tipo), deberían establecerse reglas fijas y claras en materia de alturas, dotaciones públicas, equipamientos etc. Tales reglas habrían de ser objetivas, estables y conocidas.
7. De igual manera la complejidad del proceso de transformación de un suelo urbanizable en urbano; la lentitud de la gestión; la discrecionalidad municipal, o la obligatoriedad de utilizar el suelo público para los fines previstos, son aspectos esenciales del proceso actual de creación de suelo urbano que ponen en evidencia la necesidad de acometer nuevas modificaciones de la legislación sobre el suelo en España.

Esta falta de flexibilidad, introduce nuevos obstáculos que impiden que la construcción de viviendas se adapte rápidamente a unas demandas cambiantes en la forma, en el espacio y en el tiempo.

8. Un problema que se arrastra desde hace décadas no puede evidentemente solucionarse de forma inmediata ni, mucho menos, drástica. La reforma de la normativa sobre suelo debe llevarse a cabo de forma progresiva, para evitar caídas bruscas en los precios de los inmuebles. El 79% de la riqueza de las familias españolas se encuentra invertida en viviendas por lo que caídas bruscas en los precios tendrían un efecto letal sobre los patrimonios familiares y conducirían a través de un “efecto riqueza” perverso a un deterioro importante del crecimiento económico, del empleo y del bienestar de los españoles.
9. La alternativa clara a una política que ha fomentado la adquisición de viviendas en propiedad, no es otra que la de una política orientada a facilitar la aparición de un mercado de viviendas en alquiler dinámico, ágil y flexible. Sin embargo,

el problema no es económico sino de inseguridad jurídica. Tal falta de seguridad es la que hace que los propietarios sean reticentes a incrementar la oferta de vivienda en alquiler. De nuevo, los alquileres elevados se derivan de una oferta rígida (debido a la mencionada inseguridad jurídica y a las rigideces contractuales) que no es suficiente para adaptarse al ritmo de crecimiento de la demanda.

El problema no se arregla subvencionando al arrendatario (inquilino) pues, ante una oferta rígida la subvención se trasladará al precio.

Tampoco mediante ayudas al arrendador (propietario) ya que al no tratarse de un problema económico, sino jurídico, la oferta de vivienda en alquiler sería prácticamente la misma, eso sí percibiendo el arrendador una subvención extra, que no sería suficiente para movilizar la oferta de vivienda en alquiler.

En ambos casos se subvenciona, a través de los impuestos, a quien posiblemente no lo precisa.

**10.** La solución para que aparezca un mercado de alquiler es antigua y ya se dieron los primeros pasos parciales con la llamada Ley Boyer de 1985. Se trata de aumentar la seguridad jurídica y:

- Liberalizar los contratos
- Agilizar los desahucios
- Crear un registro de morosos
- Implantar un seguro de daños e impagos ágil y eficiente, y
- En ningún caso introducir nuevas burocracias en el mercado como sería la creación de agencias estatales de alquiler. Un mercado con reglas claras y seguridad jurídica es capaz de solucionar estos problemas sin necesidad de mayor burocracia.

**11.** Es evidente que debe existir una red básica de viviendas sociales que permita solucionar sus problemas, a aquellas personas y familias que, por su bajo nivel adquisitivo, no puedan acceder ni al mercado de la vivienda en propiedad ni al

de vivienda en alquiler en libertad. Sin embargo, la actual política de subvenciones lejos de solucionar el problema, introduce una nueva distorsión.

Por ello, sería conveniente complementar la actual política de VPOs en propiedad, con otra de VSAs (viviendas sociales en alquiler). Se trata de buscar una nueva política que llegue a los segmentos más necesitados y a un mayor número de beneficiarios con menor o igual coste para el Estado y, de paso, contribuya a eliminar los riesgos de corrupción existentes actualmente en el mercado.

- 12.** A lo largo de este documento se han expuesto las vías para resolver un problema que se ha agravado con la acumulación de errores en la política de vivienda a lo largo del tiempo. Sin embargo la clave es la existencia de una voluntad política de resolverlo conjuntamente entre las Administraciones Central, Autonómicas y Corporaciones Locales. Sin esta acción conjunta es ilusorio pensar en una solución satisfactoria de los graves problemas acumulados.

## **Anexo I      Experiencias internacionales**

Desde la II Guerra Mundial hasta la década de los setenta, las políticas de vivienda de los distintos países del entorno Europeo fueron similares, manteniendo el objetivo prioritario de paliar el grave déficit de vivienda existente. En la mayoría de países se optó por la provisión pública directa con matices en cuanto a la calidad y a la ubicación. Varias fueron las modalidades de vivienda social desarrolladas, pero el alquiler, mediante provisión tanto pública como privada, fue la que se desarrolló de forma más generalizada y amplia, puesto que es la tipología que mejor desempeña la función que se le atribuye a la vivienda social.

En los setenta se produjo un punto de inflexión en esta política, cuando comenzó la tendencia hacia la descentralización de las competencias relacionadas con la vivienda hacia los gobiernos locales o regionales, y se redujeron las partidas públicas destinadas a vivienda, permitiendo un mayor protagonismo al mercado. Si bien existieron estrategias diferentes en los distintos países europeos sobre la gestión y mantenimiento del parque en alquiler, el stock acumulado durante todos aquellos años desempeña aún la función social a la que fue destinada.

Actualmente las políticas de vivienda en Europa se asientan sobre dos directrices: de una parte, por la preferencia, siempre que sea posible, por el mecanismo de mercado para la asignación de recursos, aunque prestando simultáneamente mayor atención a los aspectos sociales de la vivienda; de otra por el progresivo abandono de una política específica de vivienda, sea en propiedad o en alquiler, sustituyéndola por una política de rentas con subvención directa a los ciudadanos de bajo poder adquisitivo.

Existen tendencias similares en cuanto a la evolución socio-demográfica de los hogares en Europa: envejecimiento, retraso en la edad de emancipación y surgimiento de un mayor peso relativo de algunas tipologías de hogares como los monoparentales, entre otros. Sin embargo en los últimos años la promoción de vivienda pública de alquiler está disminuyendo en Europa, especialmente desde la caída de los subsidios a la demanda de viviendas. Paralelamente están apareciendo otras modalidades de vivienda social en donde el sector privado participa conjuntamente con el sector público, como en el caso de la Alemania actual. También se está desarrollando la modalidad de bonos (vouchers) de vivienda, entregados directamente a aquellos que lo necesitan y permiten el acceso a una vivienda, sea en propiedad o en alquiler, superior a los estándares normales.

## **Anexo II Régimen de alquiler y viviendas accesibles.**

En la Europa de los quince, existe un total de más de 51 millones de viviendas en régimen de alquiler, lo que representa una tercera parte del total del parque de viviendas. A su vez, habitan un total de 28 millones de hogares cuyos ingresos medios pueden considerarse muy bajos. El 40% del total de las viviendas en régimen de alquiler en Europa, se arriendan a un alquiler mensual que equivale a un tercio de los ingresos de los hogares más humildes, según se desprende de los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE). Es decir, en el conjunto Europeo, existe un stock de casi 21 millones de viviendas en alquiler con precios asequibles para los hogares con menores ingresos. Este parque de vivienda en alquiler está en manos tanto públicas como privadas.

En el caso español, donde el parque de viviendas en alquiler no supera el 12% del total de las viviendas, las rentas mensuales son elevadas en relación con los ingresos familiares, por lo que el parque de viviendas en alquiler cuya renta sea accesible para las familias más humildes es relativamente escaso. De hecho, en España, este conjunto de viviendas solo daría cabida a uno de cada tres hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza, mientras que en Europa son tres de cada cuatro familias las que se podrían alojar en esta tipología de viviendas. Además, la mayor parte de este stock en España está en el sector privado.

**Cuadro 7**

### **Viviendas en Alquiler y viviendas asequibles**

<b>Viviendas en Alquiler.</b>	<b>España</b>	<b>Europa</b>
<b>Número (millones)</b>	1,6	51,5
<b>% con renta asequible (*)</b>	56,6%	39,1%
<b>% sobre total Viviendas</b>	6,3%	13,7%
<b>Viviendas alquiler asequible/ Total hogares pobres (%)</b>	35,4%	72,5%

Fuente: PHCE, 2001

(\*) Renta asequible: cuando el alquiler es inferior al 30% de los ingresos medios de los hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza; es decir, son inferiores al 60% de los ingresos medios del total de familias

### **Anexo III Definición de vivienda protegida**

El Plan de Viviendas actual establece una categoría única de vivienda protegida, con un precio y unas superficies máximas. El precio máximo de venta de las viviendas protegidas es el equivalente a 1,56 veces el precio básico (establecido por el gobierno y que es de 623,8 € en 2004) por metro cuadrado de superficie útil, salvo en los municipios singulares que se incrementa hasta un 40% y alcanza los 1.362,3 € en el caso de Madrid o Barcelona. En el caso de que la vivienda sea destinada al alquiler, el precio máximo para el cálculo de ayudas y rentas máximas será de 1,25 veces el precio básico.

En cuanto al tamaño, las viviendas protegidas no pueden exceder de 90 metros cuadrados útiles, excepto las destinadas a las familias numerosas, que podrán ser de hasta 120 metros cuadrados.

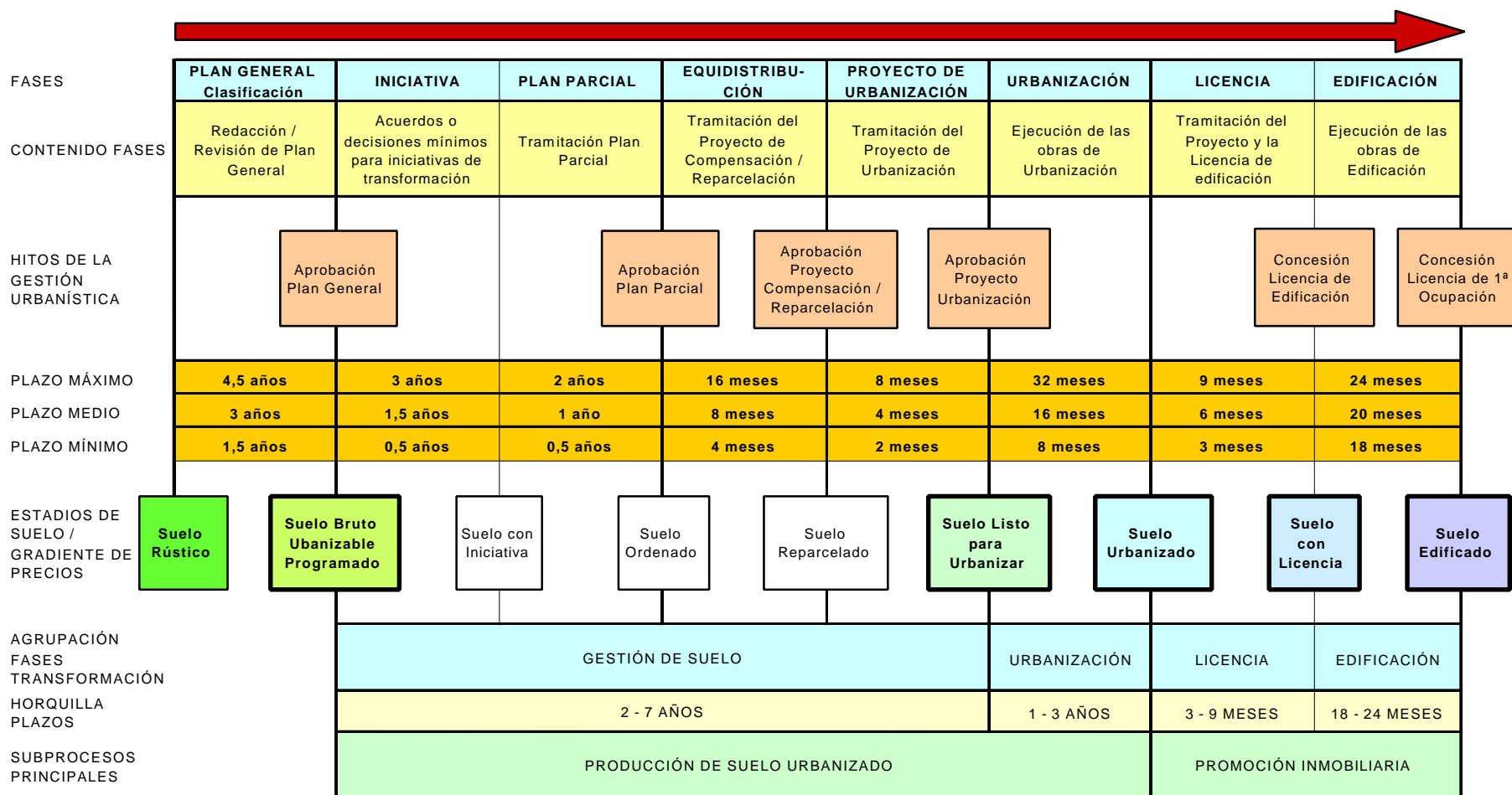
Los ingresos máximos para acceder a las ayudas públicas alcanzan hasta 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), que en 2004 era de 460,5 € al mes. Los ingresos medios se ponderan en función del número de miembros de la familia y de los coeficientes contemplados en las CCAA.

En el caso de las viviendas protegidas en venta, las ayudas se concretan en la entrada y en subsidiación del préstamo, capital e intereses. En ambos casos, los ingresos máximos ponderados para recibir las ayudas no deben sobrepasar las 5,5 veces el SMI.

En el caso de las viviendas destinadas al alquiler, parte de la subsidiación se destina al promotor y puede alcanzar hasta el 20% del precio de venta y el 50% del coste financiero. También existen ayudas a los adquirentes de viviendas ya construidas que las destinen al alquiler, en este caso las ayudas son iguales a las de la vivienda protegida. Las ayudas a las familias se concretan en unos alquileres limitados y pueden solicitar este tipo de viviendas las familias con ingresos ponderados de hasta 5,5 veces el SMI.

# Anexo IV

## PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE SUELO / GESTIÓN URBANÍSTICA



Fuente: ASPRIMA