



ECONOMÍA

# La política de vivienda que España necesita

## Visión histórica y reflexiones de futuro

**Juan Van-Halen Rodríguez**

Doctor en Economía

*El acceso a la vivienda es uno de los grandes desafíos de nuestra sociedad del bienestar y debe ser una prioridad para cualquier Gobierno, con el máximo consenso posible. La tramitación del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda ha elevado el interés por la política de vivienda y ha puesto de relieve las profundas diferencias existentes entre las distintas alternativas. Es urgente un debate serio y riguroso sobre la estrategia de política de vivienda que España necesita, teniendo en cuenta las experiencias pasadas y las soluciones aplicadas con éxito en otros países.*





**T**ras décadas de cierto consenso entre los distintos partidos políticos en torno a la política de vivienda heredada del franquismo, que había contribuido a la creación de una amplia clase media de propietarios, el nuevo populismo de izquierdas supo capitalizar el drama de la crisis de 2008 y los desahucios, y convertirlo en una propuesta de política de vivienda. Gracias, en buena medida, a este programa de vivienda, surgido del movimiento del 15M y de las plataformas de afectados, el populismo consiguió acceder al gobierno de importantes capitales: Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza, entre otras. La experiencia en estos ayuntamientos demostró la ineficacia de estas propuestas populistas en materia de vivienda. No solo no consiguieron solucionar los problemas, sino que los agravaron, generando inseguridad jurídica que paralizó la oferta y elevó los precios, dificultando aún más el acceso a la vivienda, especialmente a los jóvenes.

Instalado en el Gobierno de España, el populismo de izquierdas ha hecho de la política de vivienda una de sus señas de identidad. Una propuesta que parte de una aproximación ideológica al problema de la vivienda, a partir de la consideración del derecho a la vivienda del artículo 47 de la Constitución como derecho subjetivo, en colisión y prevalencia sobre el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa (artículos 33 y 38 de la Constitución). Y que se plasmó en una Proposición de Ley de Garantía del Derecho a la Vivienda Digna y Adecuada, presentada por los socios del principal partido del Gobierno en plena negociación del proyecto de ley, que asume gran parte de estos planteamientos. A este modelo de política de vivienda no se ha respondido, desde el punto de vista ideológico, con una propuesta desde un planteamiento liberal conservador, que sin embargo donde gobierna ha implementado soluciones efectivas.

Como en otras cuestiones trascendentes, a menudo con la complicidad de ciertos medios de comunicación, se trata de monopolizar el marco del debate sobre política de vivienda, delimitando los términos en que deba producirse: control de precios, calificación permanente de las viviendas protegidas o tolerancia hacia la “okupación”. Este debate dirigido no tiene en cuenta las reflexiones de los expertos sobre estas cuestiones en los principales foros internacionales de análisis de políticas públicas, anteponiendo así la ideología a la eficacia.

Sin embargo, la vivienda es uno de los retos políticos más complejos de nuestro tiempo. Además de la accesibilidad y el ajuste entre oferta y demanda, el funcionamiento del mercado de la vivienda afecta a cuestiones fundamentales como la cohesión social, distribución de la riqueza, movilidad laboral, estabilidad financiera o transición energética<sup>1</sup>. La construcción de viviendas tiene, además, gran capacidad

<sup>1</sup> **Zieman, V.** (2021). *Better Housing for All: How to Square the Circle*. OECD.  
<https://oecdecoscope.blog/2021/06/15/better-housing-for-all-how-to-square-the-circle/>



► **Instalado en el Gobierno de España, el populismo de izquierdas ha hecho de la política de vivienda una de sus señas de identidad. Una propuesta que parte de una aproximación ideológica al problema de la vivienda**

de generación de empleo y crecimiento económico. Consciente de ello, la OCDE ha puesto en marcha una iniciativa (*Housing Policy Toolkit*) para ayudar a los gobiernos a diseñar políticas de vivienda adecuadas que cumplan tres objetivos fundamentales: inclusividad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental<sup>2</sup>.

Existe un debate internacional, documentado, académico y riguroso, que debemos incorporar al debate sobre la política de vivienda en nuestro país, si queremos diseñar una estrategia eficaz para los próximos años. Antes será útil analizar, de forma sintética, las principales características de nuestro modelo de política de vivienda.

La política de la vivienda en España<sup>3</sup> presenta una serie de peculiaridades propias que la distinguen de las políticas de la vivienda de otros países de nuestro entorno, y que permiten explicar algunas de las diferencias que caracterizan a nuestro mercado de la vivienda.

España es hoy uno de los países desarrollados con mayor porcentaje de viviendas en propiedad y segundas residencias, y presenta una menor, aunque creciente, cultura del alquiler y la rehabilitación. Es el resultado de una política de vivienda que, desde sus primeros pasos a principios del siglo XX, tuvo como objetivo facilitar el acceso a la propiedad y favorecer el desarrollo de la actividad y empleo en la construcción, situándose más entre las políticas de fomento económico que en el marco de las políticas sociales.

## **El modelo español de vivienda social: la VPO**

Puede hablarse de un “modelo español” de política de vivienda social. Frente a lo que suele entenderse en otros países por política de vivienda social (*social housing*) basada en facilitar el acceso a la vivienda a los colectivos de menores ingresos a través de programas de vivienda pública en alquiler (o ayudas al alquiler privado), en España se desarrolló un modelo original y autóctono, la Vivienda de Protección Oficial (VPO), desconocido en otros países, donde se favorece el ac-

<sup>2</sup> <https://housingpolicytoolkit.oecd.org/>

<sup>3</sup> **Van-Halen Rodríguez, J.** (2016). *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40732/>



► **España es hoy uno de los países desarrollados con mayor porcentaje de viviendas en propiedad y segundas residencias, y presenta una menor, aunque creciente, cultura del alquiler y la rehabilitación**

ceso a la propiedad de una vivienda calificada como protegida a un precio inferior al de mercado. Mientras la vivienda social es pública, la vivienda protegida es fundamentalmente de promoción privada.

La calificación administrativa de la vivienda como apta para recibir las ayudas previstas aparece en la Ley de Casas Baratas de 1911, impulsada por el Instituto de Reformas Sociales, calificación que se ha mantenido con ligerísimas variaciones hasta nuestros días. La calificación era otorgada por el Ministerio de la Gobernación –entonces competente en materia de vivienda hasta que en 1920 las competencias pasaron al Ministerio de Trabajo–, en dos momentos: con la aprobación del proyecto (calificación condicional) y con la terminación de las obras (calificación definitiva). Recuérdese que hoy se siguen otorgando calificaciones provisionales (condicionales) y definitivas.

El panorama desolador que describen las crónicas de la época, con una de cada cinco familias españolas viviendo con todos sus miembros en una sola estancia<sup>4</sup>, plantea por primera vez la necesidad de intervenir para favorecer a los sectores vulnerables en el contexto de la preocupación por la llamada “cuestión social”, siguiendo la tendencia de otros países<sup>5</sup>, aunque optando por una solución diferente.

La calificación era condición necesaria para la obtención de ayudas públicas, que se concretaban en exenciones tributarias, subvenciones directas a promotores o particulares, subsidiación de intereses de préstamos y expropiación de terrenos para la construcción de casas baratas. Las ayudas iban destinadas a familias con ingresos limitados.

Con la Ley de 1939 (aprobada a los pocos días del final de la Guerra Civil) surge el concepto de “vivienda protegida” (frente a “casa barata”), que se acabaría convirtiendo en seña de identidad de la política social de vivienda en España, y se per-

<sup>4</sup> Arias González, L. (2011). “Las casas baratas en España: luces y sombras de un proyecto”, en *Casas Baratas, 1911. Centenario de la Primera Ley*. Ministerio de Fomento.

<sup>5</sup> *Labouring Classes Lodging-Houses Act* (1855) y *Housing of Working Classes Act* (1885) en Gran Bretaña; *Loi des Habitations à Bon Marché* (1894) en Francia; Ley de 31 de mayo de 1903 en Italia.



fecciona el sistema de calificación como régimen legal de protección, con una duración de 20 años. Se calificarán como protegidas las viviendas que, además de reunir los requisitos de precio y características técnicas fijadas, se incluyan en un Plan Estatal de Vivienda. En 1963 se acuñó el término “Vivienda de Protección Oficial” que se sigue utilizando en la actualidad, con un régimen legal de protección de 50 años.

La vivienda protegida y el sistema de calificación administrativa permiten poner en marcha una eficaz política de vivienda con muy limitados recursos públicos. Tras la Guerra Civil, la destrucción de viviendas (más del 10%) y el fuerte aumento de la población entre 1930 y 1950 (20%) hicieron de la reconstrucción del parque edificado la primera preocupación del Gobierno, para dar respuesta a las crecientes necesidades de vivienda. La maltrecha hacienda pública no permitió financiar un parque de viviendas público, como sucedió en otros países europeos tras la Segunda Guerra Mundial con mayores recursos y las ayudas del Plan Marshall.

Este modelo, que arranca en 1911 y sigue vigente, crea dos submercados de vivienda: libre y protegida. Las viviendas protegidas pueden ser promovidas por la Administración o por empresas privadas (promoción pública y privada). En la última década, el 80% de las viviendas protegidas fueron de promoción privada.

Se ha repetido que la política social de vivienda en España es marginal, comparándose el exiguo parque público de vivienda español, alrededor del 1%-2% del parque total de viviendas, con los de otros países europeos en el entorno del 20%. Es una de las principales críticas del dogma oficial. Sin embargo, esta comparación no tiene en cuenta las peculiaridades del modelo español de política de la vivienda social. En lugar de un alquiler social de viviendas públicas, en España se apostó, como se ha dicho, por la ayuda a la compra de viviendas protegidas. Estas viviendas pierden su protección y vuelven al mercado libre al cabo de un periodo más o menos largo (entre 15 y 30 años habitualmente).

Teniendo esto en cuenta, cabe destacar el enorme éxito de esta política, que ha permitido, desde los años 40, que el 46,8% de las familias en España accedieran a su primera vivienda a través de una vivienda protegida. De los 13,9 mi-

► **España figura a la cabeza en el *ranking* europeo, muy por encima de los resultados en política de vivienda social de otros países. El modelo español ayudó a 1 de cada 2 familias a acceder a la propiedad de una vivienda social (VPO) mientras a nivel europeo el alquiler social favoreció a 1 de cada 5 familias**



TABLA 1.

**Variación decenal de viviendas principales y protegidas (1940-2020)**

	<b>Viviendas (1)</b>	<b>Viviendas principales (2)</b>	<b>Viviendas protegidas (3)</b>	<b>% VPO V. principal (4)= (3)/(2)</b>
1940-1950	887.197	827.815	44.365	5,36%
1950-1960	1.039.227	700.836	650.967	92,88%
1960-1970	2.929.361	1.475.675	1.762.287	119,42%
1970-1981	4.070.941	1.926.569	1.677.316	87,06%
1981-1991	2.493.673	1.305.481	1.006.431	77,09%
1991-2001	3.726.155	2.450.793	610.243	24,90%
2001-2011	4.262.069	3.896.523	572.625	14,70%
2011-2020	673.432	1.325.085	184.576	13,93%
<b>1940-2020</b>	<b>20.082.055</b>	<b>13.908.777</b>	<b>6.508.810</b>	<b>46,80%</b>

Fuente: Censos de Población y Vivienda (INE y estimación MITMA para 2020) y calificaciones definitivas de viviendas protegidas (MITMA y Trilla (2010)<sup>6</sup>.

lones de viviendas principales (habituales) terminadas en estas ocho décadas, 6,5 millones fueron protegidas. De esta manera, España figura de lejos a la cabeza en el *ranking* europeo, muy por encima de los resultados en política de vivienda social (*social housing*) de otros países. El modelo español ayudó a 1 de cada 2 familias a acceder a la propiedad de una vivienda social (VPO) mientras a nivel europeo el alquiler social favoreció a 1 de cada 5 familias (Tabla 1).

## Planes de vivienda

Los planes de vivienda constituyen la principal herramienta de la política social de vivienda en España. Regulan las condiciones y tipologías de vivienda protegida y sus plazos de calificación, las ayudas al acceso a la vivienda (en compra o en alquiler) y a la rehabilitación, las condiciones que deben cumplir sus beneficiarios y la financiación cualificada.

Tras el proyecto de Plan de Vivienda 1944-1955, que no llegó a entrar en vigor, y la legislación de viviendas bonificadas, de tipo social, de renta reducida, de renta mínima y de renta limitada, que coexistieron en el tiempo, se aprobó el primer Plan Nacional de Vivienda 1956-1960. Desde entonces se han sucedido 13 planes de vivienda: Plan 1961-1976, Plan 1981-1983, Plan 1984-1987, Plan 1988-1991, Plan 1992-1995, Plan 1996-1999, Plan 1998-2001, Plan 2002-2005, Plan

<sup>6</sup> Trilla, C. (2010). "Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda", en Leal, J. (coord.), *La Política de Vivienda en España*, ed. Pablo Iglesias, Madrid, 129-166.



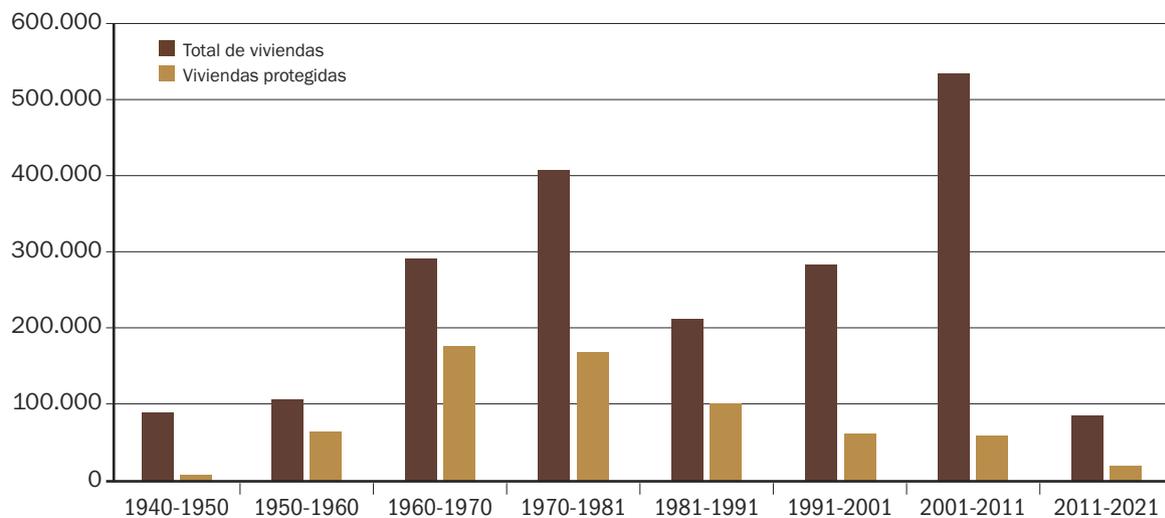
2005-2008, Plan 2009-2012, Plan 2013-2016, Plan 2018-2021 y el actual Plan 2022-2025<sup>7</sup>.

Los 13 planes tienen una estructura similar, con una tendencia creciente de las subvenciones al alquiler y rehabilitación. El Plan 2013-2016 supone un cambio fundamental, al abandonar el tradicional sistema de subvenciones a la compra y los préstamos cualificados (financiación de hipotecas a tipos de interés bonificados), manteniendo únicamente ayudas al alquiler y la rehabilitación. Este Plan se inserta en una reforma más amplia, que incluye una nueva regulación más flexible para fomentar el mercado del alquiler (Ley 4/2013), la primera Ley española en materia de rehabilitación (Ley 8/2013) y la reforma del IRPF que elimina la deducción por inversión en viviendas adquiridas desde el 1 de enero de 2013.

La producción de viviendas protegidas alcanzó un máximo en los años 60 y 70, llegando a superarse las 175.000 viviendas de media anual (más del 60% del total). A partir de entonces, ha seguido una tendencia decreciente, mientras aumentaba la producción total de viviendas hasta más de 500.000 en la primera década de este siglo. Tras la crisis de 2008, en la última década, la media de viviendas terminadas se ha reducido a poco más de 80.000, con una participación de la vivienda protegida del 20% (Gráfico 1).

#### GRÁFICO 1.

##### Total de viviendas terminadas y viviendas protegidas. Media anual



Fuente: Censos de Vivienda (INE), Trilla (2010) y MITMA.

<sup>7</sup> La política de vivienda entre 1976 y 1978 se reguló mediante Real-Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, y Real-Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, manteniendo el mismo esquema de vivienda protegida y ayudas. Entre 1988 y 1991 se sucedieron cuatro programas anuales de vivienda, con la misma estructura que los planes.



► **La propiedad se acabaría consolidando a través de distintos regímenes políticos y gobiernos de distinto signo, aumentando desde el 50% en 1950 a máximos por encima del 80% en 2001, desde donde mantiene una senda descendente hasta el actual 75,1%, en un proceso de convergencia con la media europea**

## Un país de propietarios

Según Eurostat, la propiedad alcanza al 75,1% de las viviendas en España, por encima de la media de los países de la Unión Europea (69,7%). Es común achacarlo a la idiosincrasia del español, que tendría un especial apego a la propiedad. Sin embargo, es el resultado de una apuesta estratégica deliberada desde los orígenes de la política de vivienda a comienzos del siglo XX, que se refuerza y perfecciona tras la Guerra Civil con las viviendas protegidas.

Con la creación, en 1957, del Ministerio de la Vivienda, José Luis de Arrese, primer ministro de la Vivienda, dejó claro sus objetivos cuando declaró: “no queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios”<sup>8</sup>. Conviene recordar que en 1950 más de la mitad de las familias españolas vivían en régimen de alquiler, sobre todo en las grandes ciudades: Madrid (94%), Barcelona (95%) o Bilbao (90%). El impulso de la propiedad perseguía fomentar la responsabilidad y el ahorro para generar una amplia clase media, inexistente entonces, como vía, además, para reducir la conflictividad social.

El general americano Vernon Walters<sup>9</sup> cuenta en sus memorias una anécdota que ilustra lo que pensaba el régimen. Enviado por Nixon en 1972 a entrevistarse con el general Franco, al preguntarle Walters por la evolución de los acontecimientos en España, le contestó que no se preocupara “porque voy a dejar algo que no encontré al asumir el Gobierno de España hace cuarenta años: la clase media”.

La propiedad se acabaría consolidando a través de distintos regímenes políticos y gobiernos de distinto signo, aumentando desde el 50% en 1950 a máximos por encima del 80% en 2001, desde donde mantiene una senda descendente hasta el actual 75,1%, en un proceso de convergencia con la media europea.

<sup>8</sup> **Arrese, J.L.** (1959). *Discurso pronunciado ante los agentes de la propiedad inmobiliaria*, recogido por ABC, 2 de mayo de 1959.

<sup>9</sup> **Walters, V.A.** (1981). *Misiones Discretas*. Ed. Planeta.



► **El mercado del alquiler en España ha sido tradicionalmente un mercado intervenido. El control de precios y la prórroga forzosa frenaron el desarrollo del mercado del alquiler, limitando la oferta y tensionando los precios al alza**

### **Trabas al mercado del alquiler: control de precios y prórrogas forzosas**

Junto al impulso a la propiedad como forma de acceso a la vivienda, la intervención pública impuso trabas al mercado del alquiler que limitaron su desarrollo. Desde el siglo XIX el alquiler en España dependía de los acuerdos libres entre las partes. Al tiempo que la política de vivienda comenzaba su andadura, el Real Decreto de 21 de junio de 1920, más conocido como Decreto Bugallal, introdujo la prórroga obligatoria de los contratos de arrendamiento y la limitación de la subida de los alquileres con respecto a los niveles existentes en 1914. Con la intención de proteger a los inquilinos de las subidas de precios que produjo la Primera Guerra Mundial, se introducía en el mercado de alquiler el control de precios, como sucedió en un buen número de países europeos. La diferencia es que en Europa esta medida fue excepcional y transitoria, mientras que en España permaneció en el tiempo. El Decreto Bugallal supone un hito en la historia del mercado inmobiliario español, que alteró las pautas de la inversión residencial y actuó como catalizador de dos procesos sociales y económicos que han llegado a nuestros días: la reducción del mercado del alquiler y el desarrollo de la propiedad como medio de acceso a la vivienda.

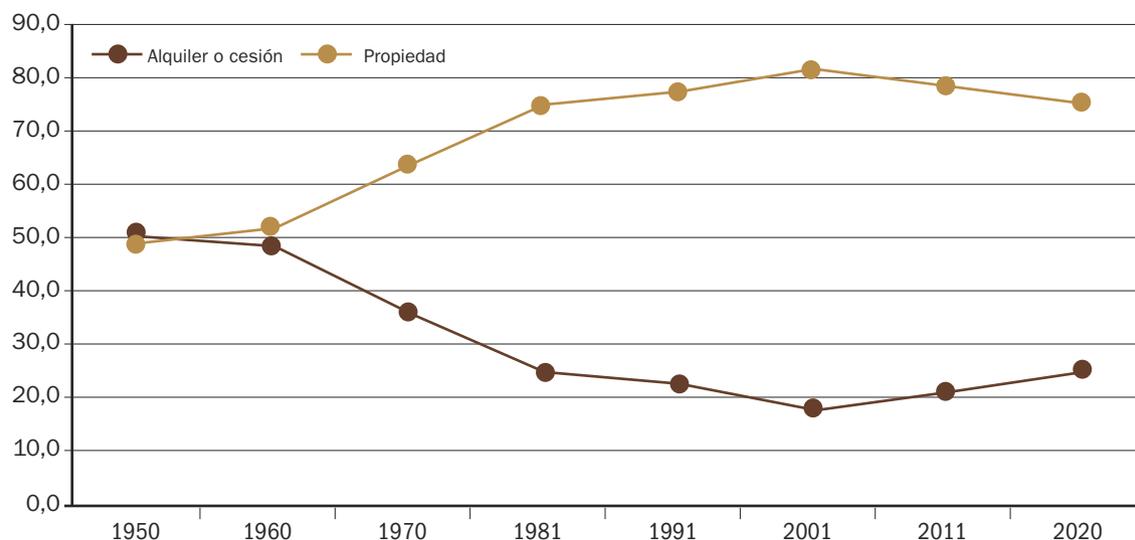
Está política quedó consagrada con las Leyes de Arrendamientos Urbanos de 1946 y de 1964, haciendo de la intervención pública en el mercado de alquiler y de la congelación de las rentas una de las características de la política de vivienda del franquismo, que contribuyó al fomento de la propiedad frente al alquiler.

El Real Decreto-Ley 2/1985 sobre medidas de política económica, conocido como Decreto Boyer, suprimió la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos a fin de estimular la construcción de viviendas, estableciendo libertad para pactar la duración del contrato, como parte de una serie de medidas para potenciar la demanda interna, ante la desaceleración de la economía mundial. Aunque supuso un cambio fundamental en la política de alquiler, solo afectó a los nuevos contratos y no tuvo los efectos deseados.

Tras el paréntesis del Decreto Boyer, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 volvió a incorporar la prórroga forzosa, aunque limitada a una duración mínima de los contratos de 5 años, para mitigar el impacto de las subrogaciones.



GRÁFICO 2.

**Régimen de tenencia de la vivienda principal en España (%)**

Fuente: Censos de Vivienda (INE) y EUROSTAT.

Esta situación se mantuvo hasta la reforma de la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que supuso un avance liberalizador, reforzando la libertad de pactos y la voluntad de las partes. Entre otras medidas, la nueva ley reduce la duración de los contratos de 5 a 3 años, amplía los supuestos de recuperación del inmueble por parte del comprador y permite el desistimiento por parte del arrendatario.

Tras las modificaciones del Real Decreto-Ley 21/2018 de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que no fue convalidado por el Congreso de los Diputados y por tanto fueron derogadas, el Real Decreto-Ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler recupera el tono intervencionista: amplía la duración de los contratos a 5 años para personas físicas y 7 para personas jurídicas, con una prórroga automática de 3 años, y limita la actualización de las rentas al incremento del IPC.

En definitiva, el mercado del alquiler en España ha sido tradicionalmente un mercado intervenido. El control de precios (congelación/limitación de rentas) y la

► **Sobre la vivienda recae una importante carga fiscal que se ha estimado en torno al 25% de su precio, a la vez que, desde la creación del IRPF en 1978 y hasta 2013, ha recibido un tratamiento fiscal favorable para facilitar la compra de la vivienda habitual**



► **En los últimos años se ha producido un fenómeno paradójico: la pérdida de peso relativo del gasto público en política de vivienda, en términos de gasto público sobre el PIB, mientras aumenta la preocupación social por el problema de la vivienda y el Gobierno hace bandera de su política de vivienda**

prórroga forzosa frenaron el desarrollo del mercado del alquiler, limitando la oferta y tensionando los precios al alza. Esta política, junto con el fomento de la propiedad, explica el cambio estructural en la relación propiedad/alquiler de las últimas décadas: del 50/50 en los años 50, al 80/20 de los años 2000 (Gráfico 2).

En los últimos años se observa una tendencia a la convergencia con la media europea. Los últimos datos de Eurostat para 2020 desmontan otro de los mitos: en España el alquiler con rentas por debajo de mercado (incluida la cesión gratuita) alcanza al 9,6% de las viviendas, el nivel de la media UE27 y por encima de países como Alemania, Italia o Reino Unido, consecuencia más de la solidaridad familiar que de la intervención pública (Tabla 2).

## La fiscalidad de la vivienda

Junto a las ayudas directas en forma de subvenciones y subsidiaciones, las bonificaciones fiscales han constituido uno de los instrumentos más potentes para facilitar el acceso a la vivienda. El 78% del gasto en vivienda del Estado previsto en los PGE entre 2010 y 2022 se realizó a través de beneficios fiscales. Sobre la vivienda recae una importante carga fiscal que se ha estimado en torno al 25% de su precio, a la vez que, desde la creación del IRPF en 1978 y hasta 2013, ha recibido un tratamiento fiscal favorable para facilitar la compra de la vivienda habi-

TABLA 2.

**Régimen de tenencia de vivienda (%)**. Año 2020

	UE27	España	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido
<b>Propietario</b>	69,7	75,1	50,4	64,0	72,4	65,2
Hipoteca pendiente de pago	26,4	30,3	31,4	30,5	13,7	37,5
Sin hipoteca	43,3	44,8	19,0	33,5	58,6	27,6
<b>Inquilino</b>	30,3	24,9	49,6	36,0	27,6	34,8
Alquiler a precio de mercado	20,7	15,4	43,3	15,0	19,0	29,7
Alquiler por debajo de mercado o cesión gratuita	9,6	9,6	6,3	21,0	8,7	5,1

Fuente: EUROSTAT (datos Italia 2019 y Reino Unido 2018)



tual. Debe recordarse que entre 1985 y 1988 los beneficios fiscales se extendieron a todas las viviendas nuevas, no solo el domicilio habitual.

La Ley 16/2012 eliminó la deducción del 15% de los intereses de préstamos para la adquisición de vivienda habitual para las compradas después de 2013, siguiendo las recomendaciones tanto del FMI como de la Comisión Europea, al considerar que favorecerían el endeudamiento y la asunción de riesgos financieros, introduciendo distorsiones en la decisión de compra/alquiler. En el impuesto sobre la renta se mantienen bonificaciones por reinversión en vivienda habitual y por el arrendamiento de viviendas, algunas bonificaciones en el impuesto de sociedades, y la compra de vivienda nueva tributa al IVA reducido del 10% y del 4% para las viviendas protegidas de régimen especial (las más sociales) y para las viviendas de promoción pública.

### **La pérdida de peso relativo del gasto público en política de vivienda**

En los últimos años se ha producido un fenómeno paradójico: la pérdida de peso relativo del gasto público en política de vivienda, en términos de gasto público sobre el PIB, mientras aumenta la preocupación social por el problema de la vivienda –derivada de las mayores dificultades de acceso para determinados colectivos, especialmente los jóvenes–, y el Gobierno hace bandera de su política de vivienda.

El gasto del Estado en política de vivienda, medido a través de las previsiones presupuestarias, se ha reducido desde el 0,82% del PIB en los PGE 2010, hasta el 0,45% del PIB en los PGE 2022, prácticamente a la mitad. El aumento del gasto directo (vía subvenciones y ayudas directas), que en 2021 y 2022 incluyen 4.140 millones de euros de fondos europeos, no ha sido suficiente para compensar la caída de los beneficios fiscales. Pese a los anuncios gubernamentales de ayudas récord en los planes de vivienda, lo cierto es que en los PGE 2022 se ha presupuestado un gasto en vivienda que no alcanza el nivel del año 2013 en términos del PIB. Sin contar los fondos europeos, de carácter excepcional, el gasto estatal en vivienda presupuestado para 2022 asciende a 3.434,3 millones de euros, un 0,26% del PIB, menor que en 2020 (0,27% del PIB) y un 68% por debajo de 2010 (Tabla 3).

► **Pese a los anuncios gubernamentales de ayudas récord en los planes de vivienda, lo cierto es que en los PGE 2022 se ha presupuestado un gasto en vivienda que no alcanza el nivel del año 2013 en términos del PIB**



TABLA 3.

**Gasto del estado en política de vivienda (2010-2022)**

Años	Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual	Obras de mejora en vivienda habitual	Ganancias patrimoniales por reinversión en vivienda habitual	Alquiler vivienda habitual (inquilino)	Arrendamiento de vivienda (propietario)	Total IRPF	Bonificaciones empresas arrendamiento de viviendas (Impuesto de Sociedades)	Reducción IVA	Total ayudas fiscales	Ayudas directas	Fondos Europeos (PRTR+ REACT-EU)	Gasto total del Estado	% PIB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= (1) a (5)	(7)	(8)	(9)= (6) a (8)	(10)	(11)	(12)= (9) a (11)	(13)
2010	4.415,4		954,6	350,0	315,2	6.035,1	11,1	1.315,2	7.361,4	1.491,5		8.852,9	0,82
2011	2.928,4	1.033,6	232,2	184,5	305,3	4.684,0	18,5	1.714,6	6.417,2	1.200,2		7.617,3	0,71
2012	2.523,9	51,0	208,1	153,4	354,8	3.291,1	3,8	2.146,1	5.441,0	820,1		6.261,1	0,59
2013	1.889,2	55,5	303,3	140,8	463,1	2.851,8	20,2	1.837,0	4.709,1	765,9		5.475,0	0,52
2014	1.785,4		258,0	168,4	479,5	2.691,3	21,9	762,2	3.475,4	799,6		4.275,1	0,40
2015	1.681,2		227,0	179,2	530,5	2.617,8	22,9	697,2	3.337,9	587,1		3.925,0	0,36
2016	1.241,5		185,8	124,8	388,5	1.940,6	24,6	751,5	2.716,7	587,1		3.303,9	0,29
2017	1.177,6		156,7	76,8	305,2	1.716,3	21,9	444,9	2.183,0	474,0		2.657,0	0,23
2018	1.034,7		190,2	64,4	341,0	1.630,3	26,1	515,9	2.172,3	473,0		2.645,3	0,22
2019	974,4		237,2	68,5	540,4	1.820,5	31,6	557,8	2.409,9	473,0		2.882,9	0,23
2020	974,4		237,2	68,5	540,4	1.820,5	31,6	557,8	2.409,9	606,0		3.015,9	0,27
2021	939,6		339,7	41,5	671,2	1.992,0	54,4	585,9	2.632,3	602,0	1.651,0	4.885,3	0,41
2022	844,4		112,3	36,4	713,9	1.706,9	58,7	862,7	2.628,3	806,0	2.489,0	5.923,3	0,45

Fuente: Presupuestos Generales del Estado

## Patrimonios públicos de suelo y reservas de suelo para vivienda protegida

La legislación urbanística española de los últimos cincuenta años pretendió poner la política de suelo al servicio de los objetivos de la política de vivienda, a través de patrimonios públicos de suelo para viviendas. A pesar de las previsiones legales, los ayuntamientos o bien no constituyeron estos patrimonios públicos de suelo o los monetizaron para cubrir sus crecientes necesidades financieras, con lo que se perdió una oportunidad de crear un importante parque de viviendas públicas en alquiler.

Las finalidades de los patrimonios públicos de suelo están recogidas en el artículo 47 de la Constitución Española: facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, evitar la especulación y recuperar para la sociedad parte de las plusvalías generadas en el proceso urbanizador. La vigente Ley del Suelo<sup>10</sup> establece la obli-

<sup>10</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.



► **Además de los patrimonios públicos de suelo, las legislaciones autonómicas introdujeron en los años 90 reservas obligatorias de suelo urbanizable residencial para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública**

gación a los promotores de actuaciones urbanísticas de entregar a la administración competente, de forma gratuita y con destino a su patrimonio público de suelo, un porcentaje no inferior al 5% ni superior al 15% del suelo libre de cargas de urbanización, que deben destinarse a la construcción de viviendas protegidas.

Además de los patrimonios públicos de suelo, las legislaciones autonómicas introdujeron en los años 90 reservas obligatorias de suelo urbanizable residencial para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Esta obligación se incorporó a la legislación estatal a partir de la Ley del Suelo de 2007, que exigió para viviendas protegidas una reserva de al menos el 30% de la edificabilidad residencial en los nuevos desarrollos de suelo en toda España.

## El parque español de viviendas

Cualquier diseño de una política de vivienda para el futuro debe partir del análisis de la oferta actual de viviendas. En España hay 25,2 millones de viviendas, según el último Censo de Población y Viviendas del INE (2011), de las que 3,68 millones de viviendas (el 14,6%) son segundas residencias y 3,44 millones de viviendas (el 13,6%) están vacías. Estas cifras sitúan a España entre los países europeos con mayor porcentaje de viviendas secundarias y vacías. De hecho, la ratio de viviendas por cada 1.000 habitantes en España (546,1) es la mayor de los grandes países europeos, por encima de Alemania (498,5), Francia (500,0), Reino Unido (363,9) o Italia (415,3), lo que pondría de manifiesto una menor eficiencia en el uso del parque edificado. Además, 1,76 millones de viviendas se encuentran en estado deficiente, malo o ruinoso, lo que sugiere una magnífica oportunidad para una política eficaz de rehabilitación (Tabla 4).

**TABLA 4.**  
**Estado del parque residencial**

	Ruinoso	Malo	Deficiente	Bueno	No consta	TOTAL
Principales	38,0	126,5	834,0	16.530,0	555,2	18.083,7
Secundarias	10,2	32,8	207,4	3.366,4	64,7	3.681,6
Vacías	39,0	112,4	362,9	2.860,0	69,1	3.443,4
<b>TOTAL</b>	<b>87,3</b>	<b>271,8</b>	<b>1.404,2</b>	<b>22.756,4</b>	<b>688,9</b>	<b>25.208,6</b>

Fuente: Censo de Población y Viviendas 2011. INE



## El reparto de competencias del modelo autonómico

En España, desde sus orígenes a comienzos del siglo XX, la intervención pública en materia de vivienda ha sido protagonizada por el Estado. Los ayuntamientos, a excepción de las grandes ciudades, tuvieron una participación testimonial. Solo a partir de la creación del Estado de las autonomías con la Constitución de 1978, se produce una descentralización en la actuación de los poderes públicos en política de vivienda.

De hecho, la creación de las autonomías supone un cambio fundamental en el diseño, gestión e implementación de los planes de vivienda, con la necesidad de coordinar la política de vivienda entre Estado y comunidades autónomas. Es este otro de los rasgos diferenciales de la política de vivienda española.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988 vino a clarificar el reparto competencial en esta materia, al considerar que el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para cualquier actividad en materia de vivienda, sino solo para aquellas medidas que se justifiquen por razón de sus atribuciones de planificación y coordinación de la actividad económica y ordenación del crédito, ya que la competencia exclusiva corresponde a las comunidades autónomas.

En síntesis, las competencias de las comunidades autónomas tienen su base legal en el artículo 148.1.3 (competencias exclusivas en “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”), en tanto que la competencia estatal en relación con el fomento de la vivienda deriva del artículo 149.1.13 (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”). En la práctica, supone que el Estado establece planes de vivienda en los que define las actuaciones protegibles, los tipos de ayuda (subvenciones, financiación o subsidiación de los préstamos), los requisitos de acceso a las ayudas por parte de los beneficiarios, y aporta la financiación con recursos estatales para hacer efectivas las ayudas.

## El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda

Recientemente se ha aprobado el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, que ha iniciado su tramitación parlamentaria con muchas incertidumbres. Primero, porque

► **En España hay 25,2 millones de viviendas, según el último Censo de Población y Viviendas del INE (2011), de las que 3,68 millones (el 14,6%) son segundas residencias y 3,44 millones (el 13,6%) están vacías. Estas cifras nos sitúan entre los países europeos con mayor porcentaje de viviendas secundarias y vacías**



► **El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda ha iniciado su tramitación parlamentaria con muchas incertidumbres. El preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial es demoledor para el texto legal, no solamente desde el punto de vista de su posible inconstitucionalidad, sino de su propia coherencia interna**

cinco grupos parlamentarios presentaron enmiendas a la totalidad y solo una negociación de última hora ha permitido que no fuera devuelto. Y segundo, porque el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial es demoledor para el texto legal, no solamente desde el punto de vista de su posible inconstitucionalidad, sino de su propia coherencia interna. Además, el hecho de que varias comunidades autónomas hayan anunciado que recurrirán al Tribunal Constitucional la ley y no la aplicarán en sus territorios, plantea muchas dudas a su posible efectividad. Y los promotores de viviendas han coincidido en su frontal rechazo de una ley que consideran ineficaz y generadora de inseguridad jurídica, y que dificultará el acceso a la vivienda. En definitiva, se ha evidenciado la falta del consenso necesario y la ausencia de una reflexión profunda sobre una cuestión tan compleja y esencial para el bienestar social.

El punto de partida de cualquier medida de política económica debe ser un diagnóstico de la situación, con la identificación del problema y de las posibles soluciones. Existe un elevado consenso en que la subida del precio de la vivienda, tanto de alquiler como de compraventa, que se está produciendo en distintos países, ha dificultado el acceso especialmente a los colectivos más vulnerables y a los jóvenes<sup>11</sup>. Desde el punto de vista teórico, la ciencia económica explica las subidas de precios por desajustes entre oferta y demanda. En este caso, por una insuficiente oferta de vivienda, muy rígida a corto plazo, que no es capaz de responder a las necesidades de la demanda.

Un reciente informe de Deutsche Bank concluye que en España hay un desequilibrio estructural entre oferta y demanda, con un déficit de 500.000 viviendas, un tercio del déficit que acumula el conjunto de Europa (1,4 millones)<sup>12</sup>. España es el país europeo de largo con mayor déficit de viviendas, lo cual no sorprende teniendo en cuenta la reducción de la producción de viviendas de los últimos años y la dinámica en la formación de hogares. Y ello a pesar de que las cifras oficiales calculan el stock de vivienda terminada y no vendida acumulado desde la crisis en 450.000, lo que de-

<sup>11</sup> **OECD** (2021), *Brick by brick. Building better housing policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>. **IMF** (2021), *Housing prices continue to soar in many countries around the world*, <https://blogs.imf.org/2021/10/18/housing-prices-continue-to-soar-in-many-countries-around-the-world>.

<sup>12</sup> <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2022/03/09/795202-espana-arrastra-el-mayor-deficit-de-viviendas-en-europa-donde-hacen-falta-y-por-ques>



► **La creación de las autonomías supone un cambio fundamental en el diseño, gestión e implementación de los planes de vivienda, con la necesidad de coordinar la política de vivienda entre Estado y comunidades autónomas**

muestra que la mayor parte de estas viviendas se encuentran en zonas sin demanda. Sería razonable concluir, ante tal situación, que cualquier solución pasa necesariamente por incrementar la oferta de viviendas en las zonas con mayor demanda, lo que contribuirá a dar respuesta a esa demanda insatisfecha y ajustará los precios a la baja, favoreciendo la accesibilidad.

Sin embargo, el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda<sup>13</sup> opta por un mayor intervencionismo en el mercado de la vivienda, fundamentalmente a través del control de los precios del alquiler, la calificación permanente de las viviendas protegidas, las reservas de suelo y la imposición de penalizaciones fiscales sobre las viviendas vacías, desde la consideración del derecho a la vivienda como derecho subjetivo.

## **El derecho subjetivo a la vivienda y la función social de la propiedad**

Uno de los principales objetivos del proyecto de ley, como destaca su exposición de motivos, es desarrollar el contenido del derecho a la vivienda. La Constitución reconoce el derecho a la vivienda (art. 47) dentro de los principios rectores de la política social y económica, así como la función social de la propiedad, cuidando de mantener el equilibrio entre derecho a la propiedad (art. 33) y a la vivienda. En línea con las reformas legislativas de algunas comunidades autónomas, recurridas ante el Tribunal Constitucional y alguna ya declarada inconstitucional<sup>14</sup>, el proyecto de ley pretende avanzar en la subjetivación del derecho a la vivienda, rompiendo el equilibrio entre los derechos a la vivienda y a la propiedad en favor del primero, para reforzar las capacidades de intervención pública bajo el paraguas de la función social de la propiedad.

En sus conclusiones, el informe del CGPJ<sup>15</sup> advierte de que “la vivienda es una materia de titularidad autonómica” y que el artículo 47 “no contiene un derecho subjetivo exigible ante los tribunales, sino una directriz constitucional”. Añade que

<sup>13</sup> Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 18 de febrero de 2022. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF#page=1)

<sup>14</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015 declaró parcialmente inconstitucional el Decreto-ley del Gobierno de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

<sup>15</sup> Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, de 27 de enero de 2022. <https://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/DOCUMENTOS%20DE%20INTERES/Informe%20al%20Anteproyecto%20de%20Ley%20del%20derecho%20a%20la%20vivienda.pdf>. En lo sucesivo, las referencias se harán al informe del CGPJ.



el texto legal es “sobrecargado y en gran medida contradictorio con la finalidad de ser la norma básica y de referencia para dar efectividad plena al derecho a la vivienda”, y que las medidas incorporadas “inciden en derechos como la propiedad privada (art. 33 CE) o la libertad de empresa (art. 38 CE)”.

El CGPJ llama la atención sobre la regulación de los “derechos del ciudadano en relación con la vivienda” (art. 8), “unos derechos que ya existen en la legislación autonómica, y sobre los que no se añade ni precisa nada estimable, excepto que aquí se predicen del ‘ciudadano’, lo que, paradójicamente, restringe la accesibilidad universal que dice perseguir, dado que los destinatarios de esos derechos en el artículo 47 son los españoles y las comunidades autónomas los han extendido, bajo ciertas condiciones, a los extranjeros”. Y sobre la “igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda”, curiosa declaración toda vez que “no existen tales deberes” constitucionales.

Al concretar el concepto de función social de la propiedad de la vivienda –excusa que da pie a cualquier tipo de intervención pública–, “mezcla deberes que parecen exigibles por las Administraciones Públicas” –como señala el CGPJ– “con otros de proyección jurídico-privada”. Es decir, convierte en deber del propietario el “uso y disfrute propio y efectivo” de la vivienda, obligando a utilizar la vivienda para sí o para cederla a un tercero, olvidando que la “facultad de uso y disfrute” comprende, sin lugar a duda, su “no uso y disfrute”.

En definitiva “queda así patente la desnaturalización del derecho al disfrute de la vivienda digna, que no se concibe frente al poder público como un límite a la actuación de terceros para proteger el interés de su titular, sino como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas para alcanzar sus objetivos”. La propiedad privada queda supeditada a su función social, al arbitrio del poder público, de tal manera que peligra su naturaleza como derecho esencial de un Estado liberal.

## **El control de precios en el mercado del alquiler**

La medida estrella del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda es, sin duda, el control de precios en el mercado del alquiler. Fue objeto de una larga y tensa

► **El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda opta por un mayor intervencionismo en el mercado de la vivienda, fundamentalmente a través del control de los precios del alquiler, la calificación permanente de las viviendas protegidas, las reservas de suelo y la imposición de penalizaciones fiscales sobre las viviendas vacías**



► **El proyecto de ley pretende avanzar en la subjetivación del derecho a la vivienda, rompiendo el equilibrio entre los derechos a la vivienda y a la propiedad en favor del primero, para reforzar las capacidades de intervención pública bajo el paraguas de la función social de la propiedad**

negociación entre los socios de Gobierno, planteado por el separatismo y el populismo como aspiración irrenunciable, siguiendo el ejemplo de Cataluña donde la ley autonómica, que ha sido recientemente declarada inconstitucional, regulaba los precios de alquiler en mercados tensionados desde septiembre 2020. Y ello a pesar de la negativa experiencia de esta norma: solo en el primer año de aplicación la oferta de alquileres en Cataluña se redujo un 42%, y en Barcelona las rentas de alquiler aumentaron un 11,2% en los últimos doce meses<sup>16</sup>.

La vigente Ley de Arrendamientos Urbanos ya establece límites a la actualización de las rentas en los contratos de arrendamiento, que no podrá superar la variación anual del IPC, y con motivo de la pandemia se aprobaron medidas extraordinarias de prórrogas con limitación de rentas. La propuesta pretende que en aquellas zonas declaradas de “mercado residencial tensionado”, pueden prorrogarse los contratos tres años más con congelación de rentas, y se limiten los precios de los nuevos contratos de alquiler de acuerdo con un sistema de índices de precios de referencia. La declaración de zona tensionada corresponde a las comunidades autónomas y el Estado elaborará los índices de referencia, cuestión técnicamente compleja ya que supone crear una especie de catastro para los arrendamientos, de actualización permanente.

El argumento para justificar limitaciones de precios del alquiler es la necesidad de proteger a los inquilinos y asegurar la accesibilidad a la vivienda, evitando redistribuciones de renta de los arrendatarios a los propietarios. Simplificando, se parte de una visión marxista, donde los propietarios (que poseen la riqueza), desde una posición monopolista, explotan a los inquilinos, obteniendo beneficios excesivos. Esta concepción del mercado del alquiler entiende que los propietarios de las viviendas son grandes tenedores (bancos, fondos, *socimis*), cuya naturaleza los lleva a maximizar sus beneficios a costa del bienestar de los inquilinos. Sin embargo, en España más del 95% de los alquileres tiene lugar entre particulares, y el arrendador típico se parece más a un jubilado cuya pensión es la vivienda que alquila que a un gran fondo de inversión americano.

<sup>16</sup> <https://www.lavanguardia.com/economia/20210908/7706217/control-rentas-reduce-oferta-viviendas-alquiler-catalunya.html> y <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>.



► **En España más del 95% de los alquileres tiene lugar entre particulares, y el arrendador típico se parece más a un jubilado cuya pensión es la vivienda que alquila que a un gran fondo de inversión americano**

Pocas políticas económicas concitan tanto consenso en la comunidad científica en cuanto a sus efectos negativos como el control de los precios<sup>17</sup>. Como ha recordado el Banco de España, tanto en los controles de primera generación (congelación de precios) como de segunda generación (límites al crecimiento de los precios), la teoría y la experiencia demuestran que se generan ineficiencias, con efectos negativos sobre el bienestar social<sup>18</sup>. Controlar los precios de alquiler reduce la oferta, tanto por los mayores incentivos de los propietarios a vender inmuebles arrendados como por la menor inversión en construcción y mantenimiento de viviendas destinadas al alquiler. Genera ineficiencias en la asignación del parque de viviendas en alquiler y limita la movilidad, al generar incentivos para permanecer en alquiler con precios regulados a pesar de que no se adapte a las necesidades familiares. Y provoca un aumento de los precios de alquiler en el segmento no regulado, a la vez que favorece la aparición de mercados opacos y economía sumergida en el regulado.

Los controles de precios de alquiler, en resumen, reducen la oferta, generan inseguridad jurídica, afectan negativamente a los procesos de asignación y a la movilidad y aceleran el deterioro del parque edificado al reducir las inversiones en mantenimiento. Y al final, no consiguen reducir los precios reales del alquiler. Estas conclusiones teóricas se han contrastado en la práctica en las distintas experiencias internacionales. Sin ir más lejos, como se ha expuesto, en España la intervención en el mercado del alquiler a través de controles de precios y prórrogas forzosas desde el Decreto Bugallal de 1920 y las leyes de 1946 y 1964, contribuyó a la reducción de la oferta de viviendas en alquiler y es uno de los factores que explican el débil desarrollo de este mercado durante décadas y la ausencia, hasta fechas recientes, de una industria profesional del alquiler. El experimento catalán de control de precios de los alquileres arroja resultados claros: expulsión de la inversión, reducción de la oferta y aumentos de precios. No debe sorprender que, en Barcelona, con controles de precios, los alquileres subieran un 3,1% en 2021, mientras en Madrid, sin esos controles se redujeran un 2,7%. Ni tampoco que ese año de los 2.300

<sup>17</sup> **Raya, J.M.** (2021), *Efectos de la pandemia en el mercado del alquiler: ¿es conveniente una norma de regulación de precios?*, Esade EcPol Insight #27.

<https://itemsweb.esade.edu/research/EsadeEcPol-Insight-mercado-alquiler.pdf>

<sup>18</sup> **López-Rodríguez, D. y Matea, M.L.** (2020). *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documentos ocasionales n. 2002, Banco de España. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10448/1/do2002.pdf>



► **Los controles de precios de alquiler reducen la oferta, generan inseguridad jurídica, afectan negativamente a los procesos de asignación y a la movilidad y aceleran el deterioro del parque edificado al reducir las inversiones en mantenimiento**

millones de inversión en alquiler residencial en España, el 52% tuvieron como destino Madrid, mientras que a Barcelona solo llegó el 13%<sup>19</sup>.

La misma evidencia se desprende del análisis de otras experiencias. Berlín, donde el 80% vive de alquiler, modelo a seguir por los defensores del control de precios, fijó en 2015 límites al aumento de las rentas, que a partir de 2019 se congelaron hasta que el Tribunal Constitucional alemán anuló el control de los alquileres. Entre 2015 y 2019 la oferta de alquiler cayó un 25% y los precios subieron un 36%, y en los 18 meses de congelación de rentas la oferta se redujo otro 40% y la lista de demandantes se multiplicó por 2. Mientras, en Hamburgo, Düsseldorf, Fráncfort, Colonia, Múnich y Stuttgart, sin controles, el número de viviendas en alquiler subía más de un 30%<sup>20</sup>. París y San Francisco optaron por controles de precios con los mismos resultados: reducción de la oferta y aumentos de precios<sup>21</sup>.

Para el CGPJ, las medidas de contención de precios en la regulación de los arrendamientos “siendo tema constitucionalmente sensible, tienen un alcance limitado y un farragoso contenido. Nacido para combatir los efectos de la pandemia, su mantenimiento, cuando haya decaído esta, quizás no resulte adecuado”. Además “la carga patrimonial que conlleva [...] no se afronta por las Administraciones Públicas sino por los arrendadores privados”.

### **La calificación permanente de las viviendas protegidas**

La exposición de motivos del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, tras apuntar que los parques públicos de vivienda en alquiler son insuficientes, señala que “del total de las viviendas protegidas entre 1962 y el año 2000, el 31,5% fueron protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría, y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han de-

<sup>19</sup> <https://www.europapress.es/economia/construccion-y-vivienda-00342/noticia-savills-aguirre-newman-estima-necesitan-12-millones-viviendas-mas-cubrir-demanda-alquiler-20220304120052.html>.

<sup>20</sup> <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10895731/11/20/Berlin-y-Paris-muestran-el-fracaso-de-las-medidas-para-intervenir-el-alquiler-.html>.

<sup>21</sup> **Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F.** (2018), The effects of rent control expansion on tenants, landlords and inequality: evidence from San Francisco. NBER Working Paper n. 24181. <https://www.nber.org/papers/w24181>.



► **Las viviendas protegidas son esencialmente de promoción privada (el 80% en la última década). Son viviendas construidas sobre suelo privado por promotores privados con recursos privados. La gran mayoría se destina a la venta, y hoy no tienen ninguna subvención**

jado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler”.

Con ello ha creído encontrar una solución mágica: si esos 5,7 millones de viviendas mantuvieran hoy la calificación contaríamos con un enorme parque de vivienda social con precios limitados. Por eso, propone que “la vivienda protegida, ya sea social o de precio limitado, no pueda descalificarse” (con alguna mínima excepción donde la calificación no bajaría de 30 años). Se trata de una medida de fuerte intervención de la propiedad privada por el Estado, que se puso en marcha hace dos décadas en el País Vasco y que siempre ha rondado en los programas de los partidos intervencionistas. Una propuesta ideológica que socava la propiedad privada, desconoce nuestra realidad histórica y genera distorsiones en el mercado de la vivienda.

Las viviendas protegidas son esencialmente de promoción privada (el 80% en la última década). Son viviendas construidas sobre suelo privado por promotores privados con recursos privados. La gran mayoría se destina a la venta, y hoy no tienen ninguna subvención<sup>22</sup>. La diferencia con la vivienda libre es que pueden construirse sobre suelos (privados) que el planeamiento reserva para la construcción de viviendas protegidas (desde 2007, el 30%). La calificación como vivienda protegida supone limitaciones tanto en el precio como en el beneficiario (por debajo de cierto nivel de ingresos).

Desde sus orígenes, la vivienda protegida destinada a la venta –un sistema original del modelo español– se concibió como una protección temporal para facilitar el acceso a la propiedad privada financiada con recursos privados. El propósito era favorecer el desarrollo social y económico del beneficiario, a través de un ascensor social que generó una gran clase media y contribuyó de manera decisiva al desarrollo económico español. A largo plazo las viviendas protegidas promovidas por la iniciativa privada se convierten en libres, evitando crear dos clases de propietarios en función del tipo de vivienda (libre y protegida). No hay que olvidar que buena parte de las viviendas de los barrios más cotizados de nuestras ciu-

<sup>22</sup> Desde el Plan Estatal 2013-2016 se han eliminado las subvenciones a las viviendas protegidas destinadas a la venta. Antes existieron subvenciones al promotor y al adquirente, además de préstamos cualificados con subsidiación de los intereses.



dades nacieron como protegidas y hasta hace poco lucían las placas del Instituto Nacional de la Vivienda. Teniendo en cuenta que cerca del 50% de las viviendas principales fueron protegidas, de haber sido permanente la calificación, hoy la mitad de la propiedad privada en España estaría limitada por el Estado.

Se argumenta que con la descalificación la vivienda protegida se convierte en un negocio, ya que el beneficiario puede venderla a un precio mayor (libre) del que pagó (protegido). Precisamente para evitarlo se establecen plazos de protección que hoy llegan a los 30 años, periodo durante el que no se pueden enajenar por encima del precio protegido. La calificación permanente no tiene sentido en las viviendas protegidas destinadas a venta. Cuando el propietario no puede disfrutar de su inversión –para lo que ha tenido que endeudarse– y no puede generar un ahorro a largo plazo para su jubilación, resulta más adecuado un alquiler protegido.

La calificación permanente, en definitiva, supone desnaturalizar el concepto de vivienda de propiedad privada. Si el objetivo de la Administración es contar con un gran parque de viviendas sociales (en alquiler) parece razonable que lo construya y financie con sus recursos, o a través de modelos de colaboración público-privada en lugar de imponer limitaciones permanentes al propietario privado, que ha financiado su vivienda con un préstamo hipotecario y sin subvenciones públicas. Limitando, además, la generación de ahorro y la movilidad social. Y generando enorme inseguridad jurídica si, como establece el proyecto de ley, se aplica a viviendas ya calificadas.

### **Propiedad privada, ocupación, reservas de suelo y uso antisocial**

El informe del CGPJ concluye que el proyecto de ley “altera el entendimiento de la propiedad privada de la vivienda” ignorando que “la satisfacción de la necesidad habitacional se funda muy mayoritariamente en la titularidad dominical de la vivienda que a menudo constituye el principal activo de la familia, de forma que puede resultar inoportuna la alteración de su estatuto básico, en momentos de crisis económica como la actual”.

La propiedad privada queda sometida al Estado para el desarrollo de sus políticas de vivienda. A los controles de los alquileres y a la calificación permanente

► **La calificación permanente de las viviendas protegidas supone desnaturalizar el concepto de vivienda de propiedad privada. Si el objetivo de la Administración es contar con un gran parque de viviendas sociales (en alquiler) parece razonable que lo construya y financie con sus recursos, o a través de modelos de colaboración público-privada**



► **La política de vivienda debe ser una política de Estado, con la mayor estabilidad posible. Hay que dejar de hacer política con la vivienda, y buscar grandes acuerdos entre partidos, administraciones públicas, empresas y sociedad civil, incluyendo una revisión a fondo de la fiscalidad**

de la vivienda protegida privada, se suman nuevos recortes al derecho del propietario ante ocupaciones sin título de su vivienda, al ampliarse los plazos en los procedimientos de desahucio y las garantías para los ocupantes. De nuevo, el informe del CGPJ es contundente: “se ‘carga’ al propietario –que puede ser persona física igualmente vulnerable–, y no a la Administración, con el costo de mantener la ocupación, normalmente arrendaticia sin pago de renta alguna [...] durante un largo periodo”. “Es el propietario privado” –añade– “quien soporta el derecho de su incumplidor inquilino al disfrute de una vivienda digna y adecuada”. Los numerosos plazos y comunicaciones dilatan el procedimiento convirtiéndolo “en un trámite muy costoso con la consiguiente desincentivación de la puesta en el mercado de viviendas de alquiler”.

Para incrementar el parque de vivienda social, que nuevamente deberá soportar el propietario privado, se prevé introducir la obligación de reserva de edificabilidad para vivienda protegida –no está claro si del 10% o del 30%– “sobre suelo urbanizado no sometido a actuaciones de reforma o renovación”. Es decir, suelo urbano totalmente consolidado que ya ha cumplido todos los deberes de urbanización y cesión de dotaciones y aprovechamientos exigidos en su planeamiento. Admitiendo las reservas en los procesos de transformación de suelo, donde existe flexibilidad suficiente, en suelo urbanizado no sometido a transformación supone aplicarlo a parcelas resultantes, con innumerables complicaciones, al tener que coexistir en un mismo edificio de promoción privada propietarios de viviendas protegidas y libres. La medida se aplica en Barcelona desde 2019 y ha resultado en una reducción de la inversión en vivienda (el primer año de la medida se registraron 83 solicitudes de licencia de obra, frente a más de 1.000 en los seis meses anteriores y una media en los últimos años de 500 licencias) que se ha desplazado a otras ciudades del área metropolitana<sup>23</sup>.

Otra de las medidas destacadas, muy utilizada políticamente, es la propuesta de prohibir la enajenación de viviendas del parque público a cualquier adquirente privado, que ya se recoge en alguna legislación autonómica<sup>24</sup>. Al respecto, el informe del CGPJ critica que “se excluya a cualquier adquirente privado, pese a que

<sup>23</sup> <https://www.elindependiente.com/espana/2021/10/06/la-reserva-del-30-de-vpo-no-cubre-las-mas-de-300-viviendas-nuevas-prometidas-por-colau/>

<sup>24</sup> Ley 9/2017, de 3 de julio de la Comunidad de Madrid.



► **Es preciso diferenciar la vivienda social, que debe ser provista por el sector público, de la vivienda asequible, que debe ser provista por el sector privado, tanto en régimen de venta como de alquiler**

el propio precepto exige que se obligue a los nuevos titulares a ‘atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximos establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones’. Una cláusula de garantía de mantenimiento de las condiciones contractuales” –obligatoria en todo caso en las viviendas protegidas– “que por sí sola sería suficiente para que no se produzca esa exclusión que carece de justificación y no puede ampararse en el artículo 149.1.1º CE”.

Atención especial merece la consideración de uso antisocial de la vivienda que el proyecto de Ley atribuye en el caso de un propietario que tenga la vivienda desocupada durante dos años. A los grandes propietarios (a partir de cuatro inmuebles) se les aplicará en este caso un recargo en el IBI que puede llegar al 150%. Además de suponer una nueva intromisión en el derecho a la propiedad privada, la medida es costosa, complicada de articular y poco eficaz. Hará falta elaborar registros de viviendas vacías, con situaciones muy distintas. Además, España cuenta ya con un impuesto a la vivienda vacía: la tributación de rentas imputadas en el IRPF, y un aumento excesivo de la presión fiscal desincentivarán la inversión en el mercado de la vivienda<sup>25</sup>.

## Unas reflexiones de futuro

Frente a una mayor intervención pública en el mercado de la vivienda, limitando el derecho de propiedad, con medidas que generan inseguridad jurídica y desincentivan la inversión, es posible plantear alternativas con soluciones que respetan la libertad individual y favorecen la iniciativa privada, y que se han aplicado con éxito. Ante la escasez de vivienda a precios asequibles lo razonable es estimular la oferta, que hará caer los precios y aumentará la accesibilidad. De manera sintética, estas son algunas reflexiones que pueden ser punto de partida para un debate serio y riguroso que permita diseñar la política de vivienda que España necesita:

- 1. Desarrollar una estrategia nacional para la construcción de viviendas asequibles**, involucrando a todos los agentes del sector, desde un amplio consenso. La industria de la promoción inmobiliaria tiene un ciclo de 3-4 años. Las decisiones que se toman hoy solucionarán los problemas de la próxima legislatura.

<sup>25</sup> Collado, N., Martínez, A. y Galindo, J. (2021), *¿Servirá la nueva Ley de Vivienda para mejorar el alquiler en España?*, Esade EcPol Insight #37. [https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2021/10/alquileres\\_maquetado\\_20211008-3.pdf](https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2021/10/alquileres_maquetado_20211008-3.pdf)



► **Debemos promover toda la vivienda en alquiler que sea necesaria y toda la vivienda en propiedad que sea posible. El alquiler facilita el acceso a la vivienda y la movilidad laboral, y la propiedad es el mejor plan de pensiones: favorece el ahorro y la estabilidad**

Por este motivo, la política de vivienda debe ser una política de Estado, con la mayor estabilidad posible. Hay que dejar de hacer política con la vivienda, y buscar grandes acuerdos entre partidos, administraciones públicas, empresas y sociedad civil, incluyendo una revisión a fondo de la fiscalidad. La política de vivienda debe ser una prioridad para los gobiernos y abordarse coordinadamente a nivel nacional, autonómico y local. Las grandes promotoras deben implicarse especialmente dada su mayor capacidad. Un ejemplo puede ser el Estado de Baviera, en Alemania, donde su Pacto de Vivienda en 2015 logró un aumento sostenido de la producción de viviendas durante más de una década (50.000 al año, el equivalente a 180.000 en nuestro país, teniendo en cuenta la población), multiplicando por 4 los incentivos públicos (hasta 850 millones de euros, el equivalente a 3.000 millones en España).

2. **Agilizar los procedimientos de urbanización de suelo**, simplificando la normativa y reduciendo la burocracia. Los largos procesos de transformación del suelo reducen la oferta y encarecen la vivienda. La Comunidad de Madrid, recientemente ha aprobado una importante modificación legislativa con la sustitución de licencias por declaraciones responsables, que ya está reduciendo plazos e impulsando la actividad, y se encuentra en tramitación un paquete adicional de medidas que profundizan en esta dirección. Al mismo tiempo, el Ayuntamiento de Madrid está tramitando una modificación sustancial de las normas urbanísticas para simplificarlas y flexibilizarlas.
3. **Reforzar la seguridad jurídica en el mercado de la vivienda**. Tolerancia cero con la ocupación ilegal. España es uno de los países con mayor proporción de viviendas vacías, que no están disponibles en el mercado del alquiler ante la falta de seguridad jurídica. No hay ninguna razón para que un propietario no quiera rentabilizar su propiedad, salvo que el coste del alquiler (riesgos de impago y ocupación) sea mayor que el beneficio (rentas esperadas). Los incentivos funcionan mejor que las penalizaciones.
4. **Utilizar el suelo vacante de las Administraciones Públicas** para desarrollar un gran parque de alquiler público a través de fórmulas de colaboración público-privada. El sector público dispone de la materia prima (suelo finalista) y el sector privado de la capacidad financiera y de gestión para desarrollar los proyectos.



La demanda de vivienda tiene que ser satisfecha, fundamentalmente, por la iniciativa privada. La intervención pública, por sí sola, no tiene capacidad presupuestaria para financiar los 1,2 millones de viviendas en alquiler que se estima hacen falta (el parque de viviendas públicas es de 290.000). El modelo de colaboración público-privada que ha puesto en marcha, de forma pionera, la Comunidad de Madrid, con la adjudicación de suelos en régimen de concesión para la construcción de 5.500 viviendas de alquiler asequible, es el camino a seguir. Otro modelo a explorar, es la configuración de sociedades mixtas de capital público-privado como HBM en Barcelona.

- 5. Reforzar la política social de vivienda**, que debe dirigirse a facilitar el **acceso a viviendas en alquiler**, concentrando las ayudas en los segmentos más desfavorecidos. Es preciso diferenciar la vivienda social, que debe ser provista por el sector público, de la vivienda asequible, que debe ser provista por el sector privado, tanto en régimen de venta como de alquiler, generando los incentivos necesarios.
- 6. Superar el debate propiedad vs. alquiler.** Debemos promover toda la vivienda en alquiler que sea necesaria y toda la vivienda en propiedad que sea posible. El alquiler facilita el acceso a la vivienda y la movilidad laboral, y la propiedad es el mejor plan de pensiones: favorece el ahorro y la estabilidad.
- 7. Repensar el modelo de la vivienda protegida.** Después de más de 80 años sin apenas cambios, es necesario plantear un debate en profundidad sobre el futuro de la vivienda protegida, sin ayudas públicas desde 2013 y con la amenaza de la calificación permanente. La segmentación del mercado (libre/protegido) genera ineficiencias y no existe en ningún otro país ni en ningún otro sector. No parece lógico, como ocurre en la actualidad, que dos promociones idénticas, una libre y otra protegida, en parcelas colindantes, se vendan a precios muy distintos. Ni que el vendedor de una vivienda protegida tenga que devolver las ayudas que recibió hace años, mientras sería impensable que el autónomo que traspasa su negocio reintegrara las subvenciones recibidas. ¿Tiene sentido la actual VPO en el siglo XXI? ¿Existen alternativas, a través, por ejemplo, de ayudas fiscales?

► **Necesitamos pasar de la rehabilitación de edificios a la regeneración de barrios, financiada con incrementos de edificabilidad razonables. Reutilizar el espacio urbano en ciudades más eficientes, con el uso de la tecnología y la inteligencia artificial para optimizar el uso de los distintos servicios, es uno de los retos del futuro**



- 8. Explorar nuevas fórmulas de financiación de la vivienda, desde la colaboración público-privada.** El acceso a la vivienda de los jóvenes es una prioridad. El comprador de su primera vivienda encuentra una barrera insuperable en el pago del 20% de la entrada. El programa *Help to Buy* en el Reino Unido ofrece alternativas novedosas. Desde avales públicos o seguros de caución para la entrada, hasta *equity loans*, donde el Estado financia el 20% del valor de la vivienda a través de una especie de préstamo participativo, sin interés los primeros años. Esto permite convertir la ayuda a la vivienda en una inversión pública, sin limitar la propiedad privada.
- 9. Apostar sin miedo por la regeneración urbana.** La nueva urbanización se ha desarrollado hacia la periferia, olvidando el interior de las ciudades donde existen entornos degradados que requieren una urgente cirugía urbana. 1,8 millones de viviendas se encuentran en estado malo, ruinoso o deficiente, y el 84% del parque de viviendas no cumple con los mínimos estándares de eficiencia energética. Necesitamos pasar de la rehabilitación de edificios a la regeneración de barrios, financiada con incrementos de edificabilidad razonables. Reutilizar el espacio urbano en ciudades más eficientes, con el uso de la tecnología y la inteligencia artificial para optimizar el uso de los distintos servicios, es uno de los retos del futuro.
- 10. Hacer de la construcción de vivienda asequible y la regeneración urbana motores de la recuperación europea.** Los fondos europeos Next Generation EU son una oportunidad para que la solución del problema de la vivienda forme parte de la recuperación. La capacidad de generación de empleo de la construcción y rehabilitación de viviendas, y sus efectos multiplicadores sobre la actividad económica y los ingresos fiscales, deben ser catalizadores del cambio. Es el momento de apostar decididamente por la industrialización en la construcción de viviendas, que está rediseñando una nueva industria inmobiliaria.

La vivienda es crítica para el bienestar social. Tras las recientes crisis, y con las posibilidades de los fondos de reconstrucción europea, es posible diseñar una política de vivienda eficaz que responda a las actuales necesidades de los ciudadanos y favorezca la recuperación desde el mayor consenso posible. Empecemos cuanto antes.

faes  
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:  
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>  
[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tif 915 766 857  
[info@fundacionfaes.org](mailto:info@fundacionfaes.org)  
[fundacionfaes@fundacionfaes.org](mailto:fundacionfaes@fundacionfaes.org)

DONACIONES

REDES SOCIALES

