

El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España

Montserrat PAREJA-EASTAWAY & M. Teresa SÁNCHEZ-MARTÍNEZ

Facultat d'Economia i Empresa. Universidad de Barcelona. & Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

RESUMEN: En 1985, el mercado del alquiler en España se desreguló completamente con el objeto de aumentar la provisión de vivienda de alquiler. La escasez de vivienda social fue uno de los problemas latentes a resolver con el cambio de la legislación, en un entorno de tenencia tan descompensado. El beneficio esperado después de la liberalización es aún incierto después de 25 años; incluso después de la crisis económica, sigue existiendo una importante demanda insatisfecha, junto con graves problemas de acceso y pago de hipotecas.

En este contexto el objetivo de este artículo es doble: por un lado, el artículo presenta los principales argumentos en el debate académico con respecto a la tendencia de los regímenes de tenencia en Europa, prestando atención a la creciente reducción del segmento de vivienda social. Por otro, el trabajo analiza la situación actual en el sector de la vivienda de alquiler en España, de acuerdo con los datos disponibles, siendo analizadas las medidas específicas adoptadas para estimularlo. Finalmente, se ofrece una reflexión acerca de la posible consideración del sector del alquiler como parte del segmento de vivienda social en España.

DESCRIPTORES: Viviendas en alquiler. Cultura de la propiedad. Vivienda social. Política de vivienda.

1. Introducción

El modelo de estado de bienestar implantado en los países occidentales después de la posguerra se estructuró como combinación de responsabilidades compartidas por el Estado, las familias y el mercado. En el caso de España, este modelo recayó con mayor impacto en los dos últimos, familia y mercado,

sobre todo en lo referente a los sistemas de protección de vivienda, modelo que algunos autores han denominado Estado de Bienestar tradicionalista o familista (ESPING ANDERSEN, 1996, ALLEN & *al.*, 2004, PADOVANI 2004).

A diferencia de otros países europeos, España no apostó en aquellos momentos por la creación de parques de alquiler social para cubrir

Recibido: 13.08.2010 ; Revisado: 20.12.2010
e-mail: mpareja@ub.edu; tsanchez@ugr.es

Las autoras agradecen a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

las demandas de vivienda más acuciantes, ni siquiera por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara mayor libertad de elección en cuanto a las distintas formas de acceso a la vivienda, facilitando que estas decisiones fuesen racionales. La intervención del sector público se dedicó, casi exclusivamente, a favorecer el acceso a la propiedad promulgando, simultáneamente, sucesivas leyes de arrendamiento urbanos, caracterizadas por establecer estrictos controles de alquileres que desincentivaban, por el lado de la oferta, la colocación de nueva vivienda en alquiler en el mercado.

Muchos países en Europa están en la actualidad apostando por un sector de vivienda en propiedad más fuerte y una reducción de las ventajas históricamente asociadas al alquiler. Este cambio de tendencia cuestiona la «cultura» o «ideología» de la propiedad tradicionalmente vinculada a países como España, donde el sector del alquiler es una excepción y no una alternativa real en cuanto a tenencia para los hogares españoles (RONALD, 2008). Las pautas determinadas por la política de vivienda han jugado un papel determinante en la configuración del sistema de vivienda de cada país, más allá de retóricas sociológicas que propugnen una tendencia inherente a la propiedad.

En España, el sector del alquiler perdió importancia pasando de más del 50% a mediados de siglo pasado para llegar a porcentajes inferiores al 15% a principios de los años ochenta. Ante la urgente necesidad de resolver el problema de la accesibilidad a la vivienda en España, entre otras medidas, en el año 1985 se promulga el Real Decreto Ley de 30 de abril¹ y se liberaliza el mercado de alquiler después de largas décadas de control con el objeto de flexibilizar el mercado y, en consecuencia, promover la vivienda en alquiler. Desde la aprobación del «Decreto Boyer» en 1985, el sistema de vivienda en España durante estos 25 años se ha caracterizado por dos hechos: un sector del alquiler estancado y un auge intenso y prolongado del sector inmobiliario.

El boom inmobiliario de finales de los noventa alcanzó en España una intensidad y duración sin precedentes², que han tenido como consecuencia tasas de endeudamiento de las familias y de las empresas del sector muy elevadas. Por otro lado, la intensa creación de nuevos hoga-

res, tanto nacionales como de inmigrantes, intensificó la demanda de vivienda, reforzada además por la presencia del efecto riqueza derivado de unas amplias expectativas de revalorización de los precios de las viviendas, y con gobiernos locales dispuestos a calificar suelo urbano sin freno (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2008). El fin de esta situación tiene lugar en el año 2007, poniéndose de manifiesto el grave desajuste que vive el sector de la vivienda en España, con un excedente de oferta, especialmente concentrado en algunos territorios, y un persistente problema de acceso en la demanda que requiere de nuevas apuestas en materia de política de vivienda, por lo que el alquiler podría proclamarse como una posible vía para resolver esta cuestión (PAREJA-EASTAWAY, 2010; TRILLA, 2010).

Ante la creciente preocupación por el mantenimiento de un segmento del parque de vivienda que realice las funciones de vivienda social, digna y accesible, con entidad y complementario a la vivienda en propiedad, este artículo se plantea cuál es el papel del alquiler en este contexto y, por lo tanto, como verdadera alternativa de vivienda social en España. Para ello, el análisis se enmarca en el debate actual a escala europea acerca de la necesidad de mantener un parque de vivienda en alquiler que evite la *residualización* de la vivienda social y suponga una masa crítica aceptable para el funcionamiento de la política de vivienda. Finalmente se evalúan las posibilidades actuales para poner en marcha definitivamente nuevos mecanismos alternativos a la vivienda en propiedad.

La primera sección presenta el debate académico sobre la contribución de la «cultura» de la vivienda en propiedad al desequilibrio del régimen de tenencia español. En el segundo apartado, la situación actual del sector del alquiler en España se describe tanto en base a la contribución de los diferentes antecedentes legislativos que han llevado a tener este estrecho sector de alquiler como a través de la urgencia de contar con un parque de alquiler adecuado para atender a las necesidades de los hogares. La última sección evalúa las medidas propuestas desde mediados de la primera década del siglo XXI para incentivar el mercado de alquiler, tanto privado como social. Por último, se hacen algunas reflexiones finales al tiempo que se plantean algunos interrogantes pendientes de política de vivienda.

¹ Conocido popularmente como «Decreto Boyer», ya que Miguel Boyer era entonces Ministro de Economía y Hacienda en España y ejerció como principal inspirador de la medida.

² Alimentado, entre otros, por una política monetaria laxa, con unas inmejorables condiciones de financiación y bajos tipos de interés.

2. Acerca de la «cultura» de la propiedad y la (cuasi) desaparición de la vivienda social en Europa

Según algunos investigadores (JURADO, 2006; ALLEN & *al.*, 2004), buena parte de los hogares consideran la propiedad como una forma de ahorro y como un sistema de seguridad para la familia, más allá de un mero bien de consumo. La vivienda representa un bien valioso que les ofrece una seguridad valorada por encima de la movilidad, la flexibilidad y el riesgo, particularmente en tiempos de recesión económica. Estos argumentos sostienen que el predominio del régimen de propiedad frente al alquiler obedece a una serie de razones sociológicas y culturales, propiciadas desde los poderes públicos que han diseñado políticas dirigidas básicamente a la adquisición de la vivienda.

Esta conducta de los dirigentes políticos ha sido denominada como la ideología de la propiedad —*ownership ideology*—, en la que se considera que la propiedad de viviendas es un medio para pacificar a las clases trabajadoras a la vez que un instrumento de acumulación de la riqueza y un elemento fundamental de la formación de la identidad (RONALD, 2008). En cierto modo, esta estrategia pretende aumentar la responsabilidad individual a través de la acumulación de ahorros y bienes, contribuyendo a redefinir un nuevo estado del bienestar en el cual los gobiernos trabajan menos de forma directa para los ciudadanos, delegando responsabilidades en cuanto al bienestar de los individuos en lo que se ha llamado una estrategia de «co-responsabilidad» (GARLAND, 1996). MURIE (1997) sugería que la versión moderna del estado del bienestar ubica a la vivienda en un lugar más relevante que en el pasado; así, poseer una vivienda substituye aproximadamente el papel que hasta el momento venía jugando la Seguridad Social. Independientemente de las pensiones y otros servicios públicos, la propiedad de la vivienda ofrece seguridad en el futuro para los hogares aunque en la actualidad ese hecho está rodeado de un aura de incertidumbre asociada al futuro de los mercados inmobiliarios.

La política desarrollada en España desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días ha mostrado una clara preferencia por la vivienda en propiedad, invirtiendo el panorama inmobiliario español³. NAREDO (2009; 2010) apunta a

³ El censo de edificios y viviendas de 1950 acredita que en este año más de la mitad del stock de viviendas se encontraba en régimen de alquiler, y este porcentaje alcanzaba cerca del 90% en las grandes ciudades como Madrid (94%), Barcelona (95%), Sevilla (90%) o Bilbao (88%).

la clara preferencia de la política hacia la propiedad en aquellos momentos, después de una dura contienda civil, como una garantía contra la inestabilidad social; se trataba de hacer «gente de orden» y asegurar el conformismo de la población facilitando su acceso a la propiedad de la vivienda y atándola, además, con responsabilidades de pago importantes, fomentando así la responsabilidad individualizada a través del ahorro y la acumulación de bienes.

De igual forma, además de las motivaciones anteriormente mencionadas, el sector público ha utilizado la política de vivienda como un instrumento contra-cíclico, estimulando particularmente al sector de la construcción a través de todo tipo de subsidios o desgravaciones, como motor de crecimiento económico en coyunturas de bajo crecimiento. Claros ejemplos de estas actuaciones se encuentran en la década de los sesenta y setenta, donde se promovió al sector de la construcción como una medida para reanimar la letárgica situación del panorama económico español. La ayuda financiera indiscriminada a los promotores constituyó un buen ejemplo de lo que se denomina ayuda «a la piedra». Asimismo, durante los años ochenta, la política de vivienda en España utiliza en gran medida los subsidios financieros⁴, aumentando así el porcentaje de deducciones por la compra de nueva vivienda e incluso, vivienda secundaria. Estas medidas fueron orientadas para, de nuevo, reactivar la economía subsumida en una recesión considerable. En síntesis, el mercado de la vivienda en España ha recibido un elevado número de ayudas como sector estratégico en la reactivación del total de la economía dejando en segundo plano otros objetivos como facilitar el acceso a la vivienda para todos los segmentos de población, permitiendo que el sector del alquiler se redujera a niveles sub-estándar (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2005).

En este sentido, en las últimas décadas, quizás con otras argumentaciones pero con igual resultado, en la mayoría de los países europeos y Estados Unidos se han puesto en marcha políticas tendentes a fomentar el acceso a la propiedad de las clases con menores ingresos, en detrimento del sector del alquiler (ver FIG. 1). La tendencia seguida por la mayoría de estos países ha sido el resultado de una política de discriminación positiva neta hacia esta modalidad, gracias a las ayudas fiscales, a la inflación

⁴ Real Decreto 2/1985, de Medidas de Política Económica. Su séptimo artículo regula la deducción fiscal por la compra de nueva vivienda, independientemente de si es primera o segunda residencia.

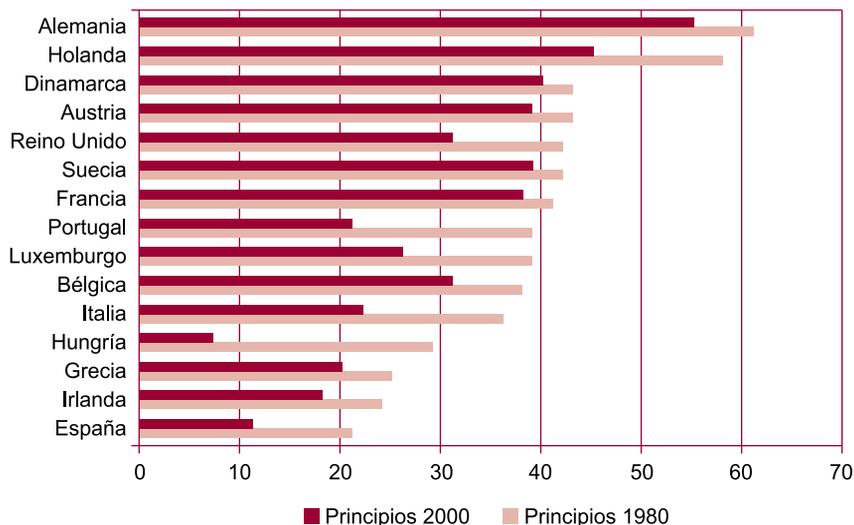


FIG. 1/ Alquiler de vivienda en varios países europeos. Porcentajes

Fuente: *Housing Statistics in the European Union*, 2004.

y los aumentos de los alquileres en otros sectores (MCLENNAN & *al.*, 1992; TRILLA, 2001).

Algunos autores, entre los que se pueden señalar a STEPHENS & *al.* (2008), GREEN & WHITE (1997), ROSSI & WEBER (1996), entre otros, han identificado las motivaciones que se encuentran detrás de la disminución de medidas de apoyo directo para el sector del alquiler y la tendencia al alza de aquellas otras para estimular la propiedad. Ellas responden, entre otros, a los siguientes factores: en primer lugar a la necesidad de control y reducción del gasto público; en segundo lugar reducir los problemas sociales, la segregación y los conflictos sociales, creados en las grandes urbanizaciones construidas durante los años 50, 60 y 70, básicamente conformada por la vivienda pública de alquiler; en tercer lugar, la identificación de la vivienda en propiedad como una red de seguridad; y por último, la estimulación de las externalidades sociales positivas asociadas a la vivienda en propiedad

Por otro lado, tal y como han señalado algunos autores (HAFFNER & *al.*, 2007; OSWALD, 1996; BARRIOS & RODRÍGUEZ, 2004; VAN EWIK & VAN LEUVENSTEIJN, 2009) existen ventajas reales asociadas a la presencia de un sector del alquiler desarrollado: una menor dependencia de los ciclos económicos, mayor facilidad en la movilidad de los trabajadores, el favorecimiento de la emancipación de los jóvenes, mejores posibilidades de acceso a la vivienda para los segmentos de renta baja y, en particular, permite la supervivencia de los hogares unifamiliares.

En el ámbito académico europeo, se está produciendo en la actualidad un debate considerable en torno al papel de la vivienda dentro del moderno estado del bienestar. Gran número de expertos (MALPASS, 2008, DOLING & FORD, 2007, WHITEHEAD & SCANLON, 2007, LEAL, 2008) han examinado las implicaciones de lo que ellos denominan la «*residualización*» de la vivienda social y la idea de un sistema de estado de bienestar basado en la vivienda en propiedad y no en la vivienda social, tal y como se ha entendido hasta ahora. El aumento de la propiedad no sólo está promoviendo el declive de la vivienda social sino que se puede convertir en un caballo de Troya dentro del conjunto del estado del bienestar: esta situación presenta una doble cara ya que el aumento percibido por la vivienda en propiedad no solo contribuye a la *residualización* de la vivienda social sino que proporciona argumentos para que los gobiernos recorten el gasto público y redistribuyan la responsabilidad del bienestar en el individuo y la familia (MALPASS, 2006). Si esta tendencia se consolida no solo pueden emerger implicaciones graves para la vivienda social sino también para la vivienda en alquiler, la cual juega el papel de vivienda social en algunos países como por ejemplo España.

En síntesis, se consolida en Europa un renovado estado del bienestar moderno fundamentado en la co-responsabilización en el que la vivienda en propiedad emerge como alternativa a la seguridad que hasta ahora ofrecía el propio estado.

Esta tendencia se observa no sólo en los países occidentales, en la mayoría de los países de la Europa del Este se han privatizado o restituido entorno al 75-95% de sus parques de viviendas sociales, y el proceso de transición llevado a cabo no sólo ha cambiado la estructura de la tenencia, sino también su significado. La incertidumbre creada por el proceso de transición ha sido un factor importante en el deseo de los inquilinos sociales a convertirse en propietarios de viviendas (HEDEGÜS, 2008).

En España, el debate también se encuentra en la agenda política y se presenta como un dilema que conduce a una difícil encrucijada. Por un lado, la mayoría de los países de nuestro entorno se están dirigiendo hacia un nuevo Estado de bienestar donde la propiedad de la vivienda será un objetivo prioritario y tendrá un papel importante en la red de seguridad, residualizando a la vivienda social, asociada más a pobreza y a los servicios sociales de subsistencia para las personas con menos recursos, en vez de una posible opción de tenencia como cualquier otra (KEMENY, 2005). Y por otro, cada vez es más acuciante la necesidad de poder contar con un parque de viviendas sociales en alquiler caracterizado por tener unas rentas moderadas y razonables para atender las necesidades de los hogares con menores recursos (PAREJA-EASTAWAY & SANMARTÍN, 2002; PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2010), lo que implica ir a contracorriente de las tendencias de otros países en Europa.

El punto de equilibrio óptimo entre los regímenes de tenencia se está convirtiendo en una cuestión sobre la que los gestores públicos centran sus preocupaciones. Ni los países que optaron radicalmente por políticas de alquiler (centro y norte de Europa), ni los países que se decantaron por el acceso a la propiedad (mediterráneos) consideran hoy que sus parques de viviendas ofrezcan la estructura óptima para satisfacer las necesidades de una población con necesidades cambiantes, evoluciones y características muy diversas (TRILLA, 2001).

3. La problemática dimensión del sector del alquiler en España: antecedentes históricos, oferta y demanda

El parque de viviendas en España representa unos 25 millones de viviendas a finales de la primera década del siglo XXI, de los cuales alrededor de un tercio son segundas residencias o residencias vacías y alrededor de un 13,2% es vivienda en alquiler (ver FIG. 2). La alta representatividad del sector de la propiedad entronca con las políticas de estímulo abierto a la propiedad junto con una regulación histórica muy rígida del mercado de alquiler hasta mitad de los años 80, que ha contribuido a la estrechez de este sector. Durante décadas, el alquiler ha sido la hermana pobre de la política de vivienda en España, contribuyendo a un sistema de tenencia desequilibrado y sin alternati-

Fig. 2/ Estimación del parque de viviendas en España

		2001	%	2008	%
Total viviendas		20.946.554	100	25.129.207	100
Según destino	Principales	14.184.026	67,7	16.747.294	66,6
	Secundarias, vacías y otras	6.762.528	32,3	8.381.913	33,4
Según financiación	Privada	18.399.433	87,8	22.353.170	89,0
	Protegida	2.547.121	12,2	2.776.037	11,0
Total viviendas principales		141.84.026	100	16.747.294	100
Régimen tenencia	Propiedad	11.654.379	82,2	14.153.496	84,5
	Alquiler	1.614.221	11,4	2.208.539	13,2
	Cesión	915.426	6,5	385.259	2,3
Total viviendas alquiler		1.614.221	11,4	2.208.539	13,2
Según financiación	Privada	1.418.403	10,0	1.950.946	11,6
	Protegida	195.818	1,0	257.593	1,5

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda, 2001; para 2008, MINISTERIO DE VIVIENDA.

vas reales a la vivienda en propiedad (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

Tal y como ya se ha mencionado, la existencia de un parque suficiente de viviendas en alquiler colabora a una mayor estabilización de los ciclos inmobiliarios, sirviendo de amortiguador para las bruscas oscilaciones de los precios de las viviendas, con lo que se produce una mejor asignación de los recursos. Dada la importancia del sector de la construcción en épocas de expansión y de crisis macroeconómica, la existencia de un sector de alquiler privado viable en términos de rentabilidad es un mecanismo que ayuda a serenar un posible calentamiento en el sector de la propiedad.

3.1. Antecedentes históricos de la política de arrendamientos en España

Desde el punto de vista de la oferta, la escasez de vivienda en alquiler se puede explicar en parte como consecuencia de las políticas de congelación de alquileres desarrollada en España después de la contienda civil, con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946. Esta medida respondía a la necesidad de regular una situación de escasez de viviendas posterior a una contienda, al igual que sucedió con el resto de los países europeos unos años después, tras la II Guerra Mundial. España disponía de un parque de viviendas insuficiente y de mala calidad, en el que el alquiler era el régimen de tenencia mayoritario, sobre todo en las ciudades, y se intentaba proteger al inquilino de las fuertes subidas de las rentas que un mercado con escasez de oferta iba a provocar. Sin embargo, las limitadas posibilidades de actualización de las rentas que este tipo de legislación concedía fue uno de los factores más importantes del reducido, obsoleto y deteriorado parque de viviendas en alquiler proveniente de este periodo.

Esta ley y las posteriores, LAU de 1956 (etapa autárquica) y LAU de 1964 (etapa de desarrollo), fueron sumamente rígidas en lo referente al control de alquileres⁵. Los efectos negativos del control de alquileres sobre la dimensión del sector del alquiler, tanto en términos de oferta como de demanda es común en la mayoría de los países europeos (PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2009):

⁵ Las Leyes de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946, 1956 y fundamentalmente la LAU de 1964 fueron sumamente rígidas en lo referente al bloqueo de alquileres, pues las rentas prácticamente se congelaban. Aunque se incluían cláusulas de revisión, éstas se fijaban

En primer lugar, reduce la movilidad de los inquilinos. El control de alquiler actúa disminuyendo la movilidad de las personas en el mercado de trabajo, ya que pueden rechazar empleos por implicar un traslado de vivienda. La restricción en la movilidad de los inquilinos se produce por la carencia de una vivienda alternativa a la que ocupan, o por temor a perder la que disponen en condiciones privilegiadas, por lo que se resisten a desplazarse a otras localidades en que las perspectivas de empleo o promoción profesional sean mejores.

En segundo lugar, reduce la nueva construcción orientada al sector del alquiler. Como resultado de ello, aunque estas medidas estaban orientadas a apoyar los inquilinos, en la práctica, fueron la base para la reducción continua del sector de alquiler desde un 54% en 1950 al 23% a principios de los ochenta. Como conclusión, parece que el control de alquileres fue sin duda un factor clave para contribuir a la tendencia a la baja del peso de las viviendas en alquiler en España.

En tercer lugar, reduce la calidad de las viviendas de alquiler. Dichos controles hacen que los propietarios no mantengan ni mejoren su propiedad. Al reducirse la rentabilidad de las inversiones, dejan de realizarse obras en las viviendas, tanto de reparación como de mejora, con lo cual disminuye la calidad del stock de vivienda de alquiler, originando un rápido deterioro de las mismas. Como señalan PREMIUS & MACLENNAN (1998), el sector del alquiler privado a menudo «sufre» a la política pública. Algunos de los mecanismos que fuerzan al control de los alquileres a menudo dañan al propio sector, creando pocos incentivos para la conservación y mantenimiento, y eliminando cualquier posibilidad de rentabilidad económica. Observando el censo de 2001, el stock de viviendas en alquiler existentes construido antes de 1970 era más viejo que el de viviendas en propiedad (46,5% frente al 33%), y por otro lado, en términos generales, es de menos calidad que la vivienda de propiedad, los datos que hacen referencia a estado ruinoso y deteriorado representan el 15,9% del total de las viviendas alquiladas frente a casi la mitad, un 7,6%, en el caso de las viviendas en propiedad (ver FIG. 3).

En cuarto lugar, crea diferencias entre los inquilinos existentes y los nuevos. La regulación

mediante disposiciones del Gobierno, no siendo estas regulares en el tiempo. Además, existía la obligatoriedad de la prórroga forzosa en el contrato de arrendamiento para el arrendador en favor de los descendientes del arrendatario.

Fig. 2/ Estimación del parque de viviendas en España

		Propiedad	%	Alquiler	%
		11.654.379	82,16	1.614.221	11,38
Estado del edificio	Ruinoso	66.061	0,57	15.869	0,98
	Malo o deficiente	816.003	7,00	240.791	14,92
	Bueno	10.730.427	92,07	1.346.384	83,41
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69
Año de construcción	Antes de 1900	633.450	5,44	120.207	7,45
	1900-1940	808.102	6,93	175.910	10,90
	1941-1970	3.804.136	32,64	616.683	38,20
	1971-2001	6.366.803	54,63	690.244	42,76
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2001.

de los alquileres reduce exclusivamente los gastos de los hogares de aquellos que actualmente ocupan una vivienda alquilada. Se establece distinciones entre los que ya ocupan una vivienda alquilada y los que quieren entrar en el mercado de alquiler.

Por último, desincentiva la aparición de operadores especializados en arrendamientos. Según datos del Ministerio de Fomento, en 2003, más del 86% de los propietarios eran los particulares, apenas 6,7% fueron sociedades privadas y 7,2% corresponden a las administraciones públicas o sociedades públicas

La promulgación del Real Decreto Ley de 30 de abril de 1985, de medidas urgentes en materia económica, que ahora se cumplen 25 años, supuso un cambio radical en el tratamiento del régimen de arrendamientos. Las reformas introducidas por ésta normativa, liberalizando el mercado de alquiler, tanto en la duración como en la fijación de las rentas, tampoco resolvió totalmente la situación. Creó un mercado dual de alquiler. Por un lado se situarían todos aquellos contratos celebrados con anterioridad al Real Decreto ley 2/1985, los llamados de «renta antigua», con rentas que se pueden considerar como no-económicas y sujetas a prórroga forzosa y los contratos celebrados a partir del Real Decreto ley 2/1985, caracterizados por tener rentas altas y un importante grado de rotación ocupacional, como consecuencia de la duración, en general, de un año para dichos contratos.

La necesidad de abordar más eficazmente una intervención en el mercado de alquileres

para consolidarlo como una alternativa real frente a la tradicional fórmula de adquisición de vivienda, propició la promulgación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, la Ley 29/1994, una Ley largamente esperada, que tratará de buscar un equilibrio entre oferta y demanda para que en España empiece a consolidarse de verdad un auténtico mercado de alquiler. La última ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 tiene como principal objetivo el estímulo al sector del alquiler a través de un marco regulador algo más restringido que el anterior pero priorizando la libertad de acuerdo entre las partes. La temporalidad mínima se estipula en 5 años o en plazos inferiores forzosamente prorrogables con una renta de alquiler establecida libremente y actualizable con el IPC durante los años de vigencia del contrato. Sin embargo, se puede decir que ni la liberalización completa ni la regulación estricta han conseguido aumentar la participación del sector de alquiler en el mercado inmobiliario español (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

3.2. Una persistente demanda insatisfecha en España

Las ventajas asociadas de la presencia de un mercado desarrollado de alquiler de vivienda, ya sea privado o público, son conocidas para muchos demandantes de viviendas. Entre ellos podemos señalar en primer lugar a los más jóvenes, que pueden ver retrasada su emancipación y la formación del primer hogar condicionados por la escasez de una oferta de viviendas en alquiler asequible (JURADO, 2004,

2006; PAREJA-EASTAWAY, 2007). En la dinámica de emancipación se parte de un primer tiempo en alquiler, sin embargo, en el caso español muchos jóvenes retrasan con frecuencia el abandono de la casa de los padres hasta poder acceder directamente a una vivienda en propiedad, sin pasar previamente por el alquiler. Estos hechos, el retraso en la emancipación y el mayor porcentaje en el acceso a la propiedad frente al alquiler son expresiones diferenciadoras del comportamiento de los jóvenes del sur frente a la media europea (ALLEN & *al.*, 2004).

Al mismo tiempo, los cambios que se están produciendo en la propia concepción de la familia están dando lugar a tipologías de hogares que antes eran minoritarias; se está produciendo un incremento más que notable de rupturas familiares, las separaciones y divorcios han propiciado el desarrollo familias monoparentales, que suelen desembocar en la necesidad de una vivienda en alquiler ante la incertidumbre sobre el proyecto de hogar futuro, y que en muchos casos, ante la situación actual del mercado de alquiler, se ven abocados a una convivencia conjunta forzada debido al coste enorme que supone el desdoblamiento de residencia que se da con la separación (LEAL, 2010).

Otra demanda insatisfecha que incide sobremanera en la presión sobre el mercado residencial español ha sido la llegada de inmigrantes que necesitan coyunturalmente de una vivienda en alquiler; este fenómeno de la inmigración ha sido muy significativo en los últimos tres lustros, formándose una demanda directa de vivienda en alquiler elevada y, al mismo tiempo de una demanda latente, puesta de manifiesto por la alta dimensión media de estos hogares, causada por la convivencia conjunta en un hogar de más de una familia de residentes extranjeros.

Finalmente, y no menos importante, un mercado amplio de vivienda en alquiler facilitaría el acceso a la vivienda para hogares de bajos ingresos, que no pueden acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades a un coste razonable. En este sentido, la generalidad de las políticas públicas, fundamentándose en objetivos redistributivos, han favorecido el desarrollo de viviendas de alquiler de carácter social a los estratos de población de menores ingresos, lo que permitiría el acceso temporal a una vivienda a un segmento de población que de otra manera no podría disfruta de ella. En España, el bajo porcentaje de viviendas sociales de alquiler (aproximadamente un 1,5%)

no es suficiente para satisfacer la demanda de viviendas por parte de estos colectivos más necesitados. Problemas en la gestión de vivienda pública de alquiler, dificultades en la definición de los contratos, bajos rendimientos y la ausencia de empresas dedicadas a este sector son las principales razones detrás de esta reducida participación en el mercado inmobiliario español.

En general, una mayor flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo requieren de un mercado de vivienda que ofrezca alternativas. Sería por tanto, conveniente la existencia de un mercado maduro de viviendas para alquilar para todos aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas geográficas. Una oferta amplia de viviendas en alquiler facilita enormemente la movilidad laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo (VAN EWIK & VAN LEUVENSTEIJN, 2009, BARRIOS & RODRÍGUEZ, 2004).

3.3. La falta de incentivos para la oferta de alquiler

La evolución de la oferta de vivienda de alquiler tanto nueva como de segunda mano no ha compensado el existente desequilibrio con respecto a la vivienda en propiedad. Los propietarios de vivienda para alquilar, incluso ante el crecimiento real de los alquileres, han considerado históricamente insuficientes los ingresos que pueden obtener de alquilar su propiedad, dado el alto riesgo al que se someten tanto por falta de conservación y deterioro de la propiedad como por la falta de pago. El alto porcentaje de viviendas vacías revela la existencia de un problema latente, si se tiene en cuenta que estas viviendas no producen rendimientos y si gastos, y a pesar de ello los propietarios no están dispuestos a arrendarlas.

El hecho de que el sector del alquiler sea poco atractivo para los inversores tiene mucho que ver también con la falta de rentabilidad y las expectativas de revalorización de los precios de la vivienda. Desde esta perspectiva, un mercado de alquiler atractivo para los inversores debe ofrecer expectativas de rentabilidad similares a otras alternativas de inversión. La rentabilidad percibida en forma de alquiler tiene que resultar necesaria para mantener la calidad y atractivo del stock (reparaciones, mantenimiento, etc). Además, el riesgo en la percepción de las rentas junto

con garantías en la duración acordada del contrato, hacen de la vivienda en alquiler un activo sujeto a mayores incertidumbres, especialmente en aquellos países en los que el alquiler, bien sea público o privado, representa la forma habitual de tenencia de los segmentos de demanda más vulnerables (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

Tal y como muestra la FIG. 4, los rendimientos de la inversión en alquiler han sido poco atractivos hasta la actualidad. Durante el período 1992-1996 el escaso incentivo hacia la inversión en vivienda se comprueba comparando la rentabilidad del alquiler con los intereses que generaba la deuda pública. La crisis por la que atravesaba el mercado inmobiliario en estos años suponía incurrir en un coste de oportunidad respecto a la deuda pública.

La brecha entre la rentabilidad del alquiler y los rendimientos de la deuda pública se hizo más estrecha con el tiempo debido a la disminución de las tasas de interés, de forma que entre 1997-2006 hubiese podido empezar a ganar importancia la opción de alquiler sobre otros activos alternativos como la deuda pública si no se hubiesen producido los fuertes incrementos en el precio de la vivienda, resultado del boom inmobiliario. La opción de alquiler es aconsejable siempre que no se tengan unas expectativas de revalorización de la vivienda muy elevadas, como sucedió en este período, en los que la opción de compra ha sido más rentable. Sin embargo, a partir de

2008, en el entorno actual de crecimiento negativo de los precios la opción del alquiler se hace más rentable frente a la compra, quedando algo más igualada a las rentabilidades de la deuda pública.

3.4. El desajuste del mercado: exceso de oferta y de demanda

La incertidumbre económica repercute negativamente en la confianza de los consumidores, que podrían preferir alquilar una vivienda en lugar de endeudarse por un período largo de tiempo. Las restricciones de crédito, la incertidumbre sobre la renta familiar de los españoles y las elevadas tasas de desempleo podrían empujar a los hogares a postergar sus decisiones de compra. Se puede afirmar por tanto, que la situación actual del mercado inmobiliario en España reúne los condicionantes necesarios para reactivar el mercado de alquiler, hecho que los poderes públicos deberían apoyar de manera efectiva. En este sentido, es muy razonable pensar que el importante volumen de stock de viviendas sin vender que existe en la actualidad puede encontrar su salida a través del mercado de alquiler.

La contracción de la demanda de vivienda iniciada en el otoño de 2007 creó un gran colapso en el mercado de la vivienda en Es-

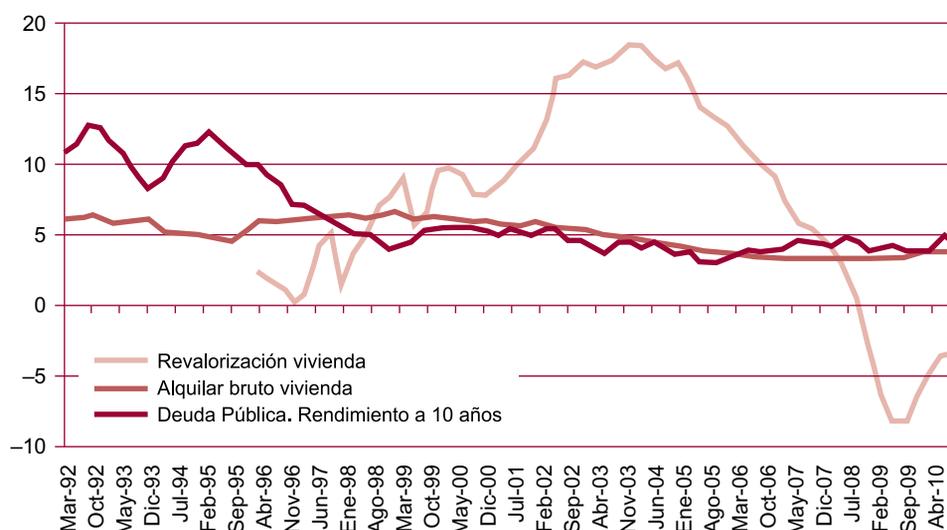


FIG. 4/ Rendimientos del mercado de alquiler, de la deuda pública y revalorización de la vivienda

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

paña y acentuó el desfase entre las nuevas viviendas vendidas y las terminadas (ver FIG. 5). La reducción en los beneficios esperados y los ajustes forzados de precios paralizó la oferta del mercado. El endurecimiento de las condiciones financieras y el aumento del ahorro de los hogares produjeron un enorme porcentaje de viviendas sin vender, muchos desarrollos sin terminar y un futuro incierto para el sector.

FIG. 5/ **Viviendas sin vender**

	Stock acumulado	Variación anual (%)
2004	102.825	
2005	195.184	89,8
2006	273.363	40,1
2007	413.642	51,3
2008	613.512	48,3
2009	688.044	12,1

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

Este desfase ha provocado un stock de viviendas terminadas y no vendidas que supone una lenta recuperación en el nivel de actividad de este sector. La falta de series históricas largas y detalladas sobre el parque de vivienda y su distribución (entre vivienda vacía y no) no permiten desarrollar estimacio-

nes ajustadas e identificar de manera precisa dicho stock. Diversos estudios realizados han intentado aproximar la cifra de viviendas terminadas no vendidas en los últimos años, en una tentativa de evaluar el fuerte impacto que la crisis produjo en la demanda. Fuentes oficiales del Ministerio de Vivienda calculan esta sobreoferta de vivienda en unas 613 mil unidades (ver FIGS. 5 y 6), mientras que otros análisis han determinado cifras aún mayores, en torno a los 900 mil viviendas terminadas sin vender (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009a), o entre 800 y 1.400 miles de viviendas nuevas sin vender (BBVA, 2008).

Independientemente de la cifra real de sobreoferta existente en el mercado en estos momentos, se considera de vital importancia intentar absorberla. Mientras tanto, la demanda de vivienda insatisfecha aún persiste. La vivienda en propiedad se ha convertido en inasequible para muchos hogares de bajos y medianos ingresos. A pesar de la tendencia a la baja de los precios, el endurecimiento de la situación financiera impide que los hogares puedan acceder a una hipoteca, dejando el sector del alquiler como una alternativa real. Por el lado de la oferta se podría reconvertir parte de este stock en vivienda en alquiler y esto incrementaría la cantidad de vivienda ofrecida por esta vía, empujando los precios a la baja y haciendo más competitivo este sector. En ese sentido, la política de vivienda finalmente podría proporcionar las herramientas útiles para cambiar la situación.

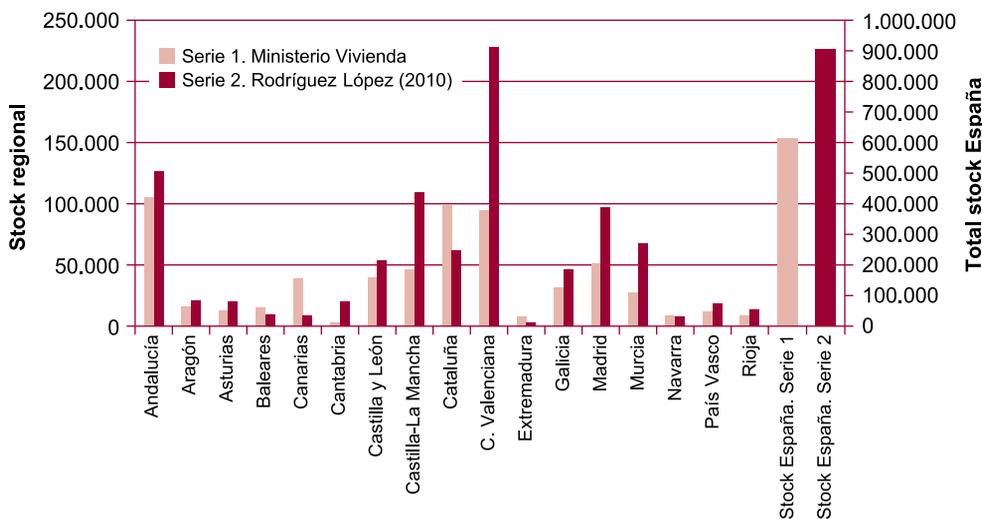


FIG. 6/ **Stock de viviendas libres a 31 de diciembre de 2008**

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA y RODRÍGUEZ LÓPEZ (2009a).

4. Nuevos incentivos al sector del alquiler

Las actuaciones públicas sobre la oferta o sobre la demanda en el mercado de la vivienda en alquiler tienen efectos distintos sobre el equilibrio. Una oferta adecuada, estimulada desde el sector público, puede favorecer tanto el aumento de unidades de vivienda como la reducción de los precios o rentas, mientras que las ayudas directas, dirigidas a los hogares para la adquisición de servicios de vivienda, bien sea de alquiler o de propiedad, pueden conllevar a un peligro bien conocido por los fundamentos teóricos de las leyes de oferta y demanda, como es el que ante la rigidez de la oferta en el corto plazo, pueda trasladarse a unos mayores precios o alquileres de vivienda. A continuación se identifican algunas de las medidas de política de vivienda orientadas a estimular el mercado de alquiler que se han adoptado en los últimos años, tanto desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, y teniendo en cuenta su incidencia sobre el mercado del alquiler privado o social.

4.1. Fomento del alquiler privado

Las medidas más relevantes adoptadas desarrolladas por la política de vivienda estatal para fomentar el alquiler privado se orientan

tanto al inquilino como al propietario (ver FIG. 7). Desde la perspectiva de la demanda, se encuentra la Renta de Emancipación. Consiste en una subvención de 210 euros mensuales para el pago del alquiler de su vivienda habitual durante un máximo de cuatro años. Con esta medida se intenta facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando una salida más temprana de la casa familiar y una mayor movilidad laboral. Esta prestación entró en vigor el 1 de enero de 2008. Tienen derecho a solicitarla los jóvenes de entre 22 y 30 años, siempre que sus ingresos no superen los 22.000 euros brutos anuales, y además acrediten una vida laboral de al menos 6 meses de antigüedad, inmediatamente anterior al momento de la solicitud, o una duración prevista de la fuente de ingresos de al menos 6 meses contados desde el día de su solicitud.

Según datos del Ministerio de la Vivienda, el esfuerzo que supone a los jóvenes emanciparse, entendiendo como tal el porcentaje que representa el pago del alquiler sobre los ingresos que perciben, es del 43,3% (44,7% en las mujeres y un 40,2% en los hombres). Para aquellos jóvenes que reciben la Renta Básica de Emancipación el esfuerzo se reduce considerablemente, situándose en el 24,1% (25,6% en las mujeres y un 22,3% en los hombres)

FIG. 7/ Medidas de fomento del alquiler en España. Alquiler privado

Beneficiario	Tipo de ayuda	Importe ayuda	Ingresos familiares máximos	Duración	Rentas máximas
Inquilino	Renta básica de emancipación (22-30 años)	210 €/mes	22.000 €	4 años	
	Deducción fiscal (nueva desde 2009)	máximo 9.015 €	24.000 €		
	Rehabilitación para alquilar	6.000 €			7% precio teórico máximo
	Gastos seguros contra posibles impagos y desperfectos	6.000 €		Arrendamiento mínimo 5 años	5,5% precio teórico máximo
Arrendador	Deducción gasto arrendamiento en IRPF	60% de las rentas o 100% de las rentas si tiene entre 18 y 30 años			
	Agilización de los trámites judiciales en caso de morosidad del inquilino				
	Creación de las Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), con el objetivo de invertir en inmuebles destinados al alquiler				

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA y elaboración propia.

(ver FIG. 8). Hasta el momento presente han podido disfrutar de esta ayuda más de 250.000 jóvenes, siendo las mujeres las principales beneficiarias, un 56,5% del total. Aún es pronto para hacer un balance de las implicaciones de esta ayuda el alquiler en su objetivo de facilitar la emancipación, sobre todo porque se presenta en un momento en que el desempleo juvenil es alto, lo que hace poco probable que se produzca una notable disminución de la edad media de emancipación (LEAL, 2010).

Otra medida importante para reequilibrar la relación compra-alquiler es la vuelta de la desgravación por alquiler de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta a nivel general, que ya estuvo presente entre 1992-1998, aunque algunas comunidades autónomas ya venían realizando esta desgravación en la parte autonómica del impuesto sobre la renta. Por otro lado, se van a limitar las ayudas fiscales a la compra de vivienda, anunciado por el gobierno, al eliminar la desgravación por compra de vivienda a partir de 2011 a quienes perciban más de 24.000 euros anuales.

Desde el lado de la oferta, se están implementando acciones encaminadas a potenciar el crecimiento del número de viviendas en alquiler. En primer lugar, fomentar la salida al mercado de las viviendas vacías, estimadas en España en torno a 3,1 millones, el mayor volumen en toda Europa, de forma que se ofrecen ayudas de 6.000 € a los propietarios de viviendas vacías que las rehabiliten y alquilen, al igual que para cubrir gastos de seguros y de posibles impagos. En segundo lugar, los costes de alquiler se pueden deducir en la decla-

ración de la renta. La reducción de carácter general es del 60% y se puede aplicar a todos los inmuebles arrendados destinados a vivienda habitual. Adicionalmente, se puede alcanzar una reducción del 100% si se alquila a personas entre 18 y 35 años. En tercer lugar, con la puesta en marcha de la Ley de Medidas de Fomento y Agilización Procesal del Alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios (Ley 19/2009), conocida coloquialmente como «ley de desahucio exprés», se modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Según aparece en su preámbulo, tiene como objetivos, fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler y fortalecer la seguridad jurídica de las partes. Para este último objetivo modifica diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el propósito de mejorar y agilizar los procesos de desahucio, y además, en varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.

Por último, la aprobación de la Ley 11/2009, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMIS), una figura similar a los conocidos REIT (*Real Estate Investment Trust*). Con esta medida se pretende desarrollar un auténtico mercado profesional en alquiler, promocionando las figuras de los Fondos de Inversión Inmobiliarios, ya existentes, y de los nuevas SOCIMIS, las cuales, a cambio de una fiscalidad ventajosa, pueden aportar una mayor oferta de vivienda en alquiler. Aún es pronto para ver las implicaciones que su desarrollo pueda tener en el mercado de alquiler.

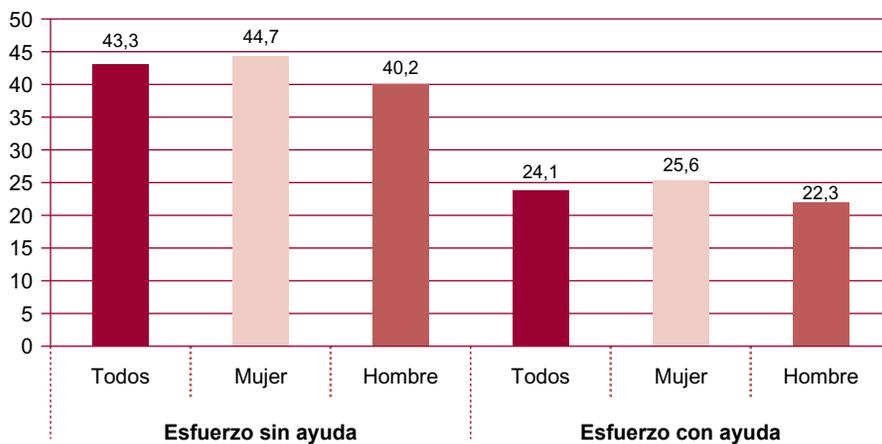


FIG. 8/ Esfuerzo por emancipación. Octubre 2010

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

4.2. Fomento del alquiler social

En Europa el concepto de vivienda social se suele identificar con vivienda en alquiler. La vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Estas viviendas de alquiler pueden ser propiedad de una amplia gama de proveedores, no necesariamente el Estado, también pueden ser cooperativas, organizaciones no lucrativas o autoridades locales. La definición de vivienda social pueden referirse a la propiedad de quién construye las viviendas, o que los alquileres se fijen por debajo de los niveles del mercado, y en este caso quién financia o subvenciona la diferencia respecto a los niveles de alquiler de mercado. Sin embargo, una de las cuestiones más importantes y que definen el concepto de vivienda social es determinar a quién va destinada la vivienda; en general suele asignarse a aquellos colectivos con niveles de rentas bajas que no pueden acceder a una vivienda en el mercado de alquiler privado, y por supuesto tampoco a la compra (OXLEY, 2000, WHITEHEAD & SCANLON, 2007).

En España, desde 1978 la política de vivienda comenzó un progresivo proceso de descentralización, de forma que la mayoría de las competencias en materia de vivienda se han transferido a las comunidades autónomas, las cuales han venido desarrollando los sucesivos Planes Estatales de Vivienda.

La promoción de viviendas protegidas en alquiler es introducida en los últimos Planes de Viviendas 2002-2005, 2005-2008 y en el vigente 2009-2012, potenciada a través de préstamos cualificados (ver FIG. 9), con el objetivo de crear un parque público de viviendas sociales estable. En 2008 se introdujo la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de las viviendas protegidas en alquiler que las ocupen durante 10 años. Existe bastante unanimidad en la necesidad de un parque estable de viviendas de alquiler social, sin embargo, las viviendas protegidas para alquiler tienen una complejidad sensiblemente mayor que las destinadas a la venta. A diferencia de los países del centro y norte de Europa, no existe experiencia en la gestión de un parque público de viviendas. Presenta una mayor concentración de riesgos en los promotores, y por otro lado las entidades financieras están mucho más habituadas a financiar promociones destinadas a la venta con subrogación a los compradores, que financiar viviendas destinadas al alquiler. Estas circunstancias no favorecen la creación de un parque de viviendas sociales en alquiler, tan necesario para facilitar el acceso de las familias más humildes y de los jóvenes. Como señala RODRÍGUEZ LÓPEZ (2009b) la problemática de las viviendas protegidas en alquiler se debe de analizar con interés para procurar resolver la amplia gama de problemas que plantea dicha actuación protegida. Por último, sigue imperando la mentalidad por parte de los hogares a comprar frente a alquilar.

Fig. 9/ Medidas de fomento del alquiler en España. Alquiler social (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012)

Tipo de medida	Tipo de ayuda	Modalidad	Ingresos familiares máximos inquilinos	Duración	Rentas máximas
Promoción viviendas protegidas en alquiler	Préstamo cualificado + subsidios al promotor + Subvención	Régimen especial	2,5 × IPREM(1) (17.472,00 €)	10 años o 25 años	4,5% (25 años) o 5,5% (10 años) del precio venta HP
		Régimen general	4,5 × IPREM(1) (31.449,60 €)		
		Régimen concertado	6,5 × IPREM(1) (45.427,20 €)		
Recalificación vivienda libre en vivienda protegida en alquiler	Préstamo cualificado + subsidios al promotor + Subvención	Igual	Igual	Igual	Igual
Ayudas a los inquilinos	40 % renta anual	Superficie máxima: 90 m ² útiles	2,5 × IPREM(1) (17.472,00 €)	2 años	límite de 2.880 € por vivienda

(1) IPREM = Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA

Otra medida establecida por parte de los dirigentes públicos, como medida extraordinaria dentro del último Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, ha sido la de intentar facilitar la conversión del excedente de vivienda libre, en manos de promotores privados, en vivienda protegida, con especial interés en el alquiler. A esta medida podrían acogerse tanto los particulares, entidades financieras (banca privada y especialmente Cajas de Ahorros, que actualmente acumulan parte importante de este stock), o empresas públicas.⁶

Por último, dentro de las ayudas a demandantes de viviendas que incluye el actual Plan de Vivienda, se encuentra el programa de ayuda a los inquilinos. Las ayudas consistirán en una subvención cuya cuantía máxima anual será del 40 por ciento de la renta anual que se vaya a satisfacer, y con un límite de 2.880 euros por vivienda (en principio era de 3.200 euros). Entre las condiciones para los inquilinos está la de tener unos ingresos familiares que no excedan de 2,5 veces el IPREM.

En estos momentos es difícil llevar a cabo un balance exhaustivo acerca del grado de ejecución de los últimos Planes de Viviendas, pues no se publican estadísticas detalladas a este

respecto (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009b). Puede observarse en la FIG 10 donde se recoge de forma resumida los resultados del Plan de vivienda 2005-2008, que aquellas actuaciones encaminadas a aumentar la oferta de vivienda en alquiler son las que menos éxito han tenido. Las actuaciones financiadas por el Plan destinadas a promover viviendas sociales de nueva construcción para alquiler (30.666 unidades) están muy alejadas de lo que se planificó, solo se ha llegado a realizar el 27,4% de lo previsto, al igual que las ayudas a los propietarios para rehabilitar y poner viviendas vacías en el mercado, que ha tenido un grado de ejecución del 59,3%. Sin embargo, desde la óptica de la demanda, la respuesta ha sido contundente, el cumplimiento sobre objetivos de las ayudas a inquilinos para el alquiler ha sido del 221,9%, lo que nos lleva a pensar que el problema del mercado de alquiler es básicamente de oferta, y no sólo en el social, también se puede llegar a las mismas conclusiones en el mercado de alquiler privado.

Cambiar esta situación no resulta nada fácil⁶. Algunos autores abogan incluso por eliminar la vivienda protegida en propiedad y promover únicamente vivienda protegida en alquiler (GARCÍA MONTALVO, 2008), esgrimiendo razones tales como la mayor facilidad por contro-

Fig. 10/ Plan de Vivienda 2005-2008. Ejecución. Número de viviendas

Actuaciones	Total viviendas financiadas	% Cumplimiento del Plan
1. Viviendas de nueva construcción	180.749	53,4
1.1. Para la Venta	150.083	66,3
1.2. Para el alquiler	30.666	27,4
2. Compra de viviendas usadas y rurales	23.183	45,0
3. Ayudas a inquilinos	92.527	221,9
4. Ayudas a propietarios para alquilar	6.522	59,3
5. Innovaciones y VV. Universitarias	7.106	—
6. Rehabilitación	2 34.355	146,9
7. Suelo (en núm. viviendas protegidas)	114.119	96,7
Total Actuaciones	658.561	91,5

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

⁶ En la actualidad la financiación es el gran cuello de botella. Las entidades de crédito son reacias a conceder préstamos tanto para promoción de vivienda como para subrogarse en el adquirente. El acceso a la financiación se agrava especialmente en operaciones de alquiler a

las que es prácticamente imposible acceder. Adicionalmente, se da el problema de la difícil gestión de los parques públicos en alquiler, cuya problemática es absolutamente específica y por tanto sería necesario una regulación específica.

lar la elegibilidad a la hora de recibir los servicios de una vivienda subvencionada con fondos públicos, ya que cuando la vivienda subvencionada se destina a la propiedad, se renuncia a que dichos servicios beneficien siempre a las personas que más lo necesitan, de forma que estas viviendas públicas alojen en cada momento a aquellos ciudadanos con mayores dificultades para el acceso. Se alega asimismo que la distribución de estos programas de viviendas protegidas no siempre cumple criterios de equidad, sobre todo equidad horizontal, no se trata igual a los iguales ya que no todos los individuos que cumplen los requisitos exigidos pueden acceder a una vivienda pública. Otra razón invocada para eliminar la vivienda protegida en propiedad es evitar los múltiples casos de fraudes que se producen en las ventas especulativas de estas viviendas. El precio de vivienda protegida puede suponer por término medio el 59% de una vivienda libre, incluso menos, entre el 44%-55% en las grandes ciudades, como Madrid, Bilbao, Barcelona, donde se dan precios más elevados, y las diferencias son mayores (ver FIG. 11). Aunque está limitada su venta a precios inferiores del legalmente establecido y la permanencia en el sector protegido se ha fijado en 30 años, hasta ahora no ha sido posible controlar e impedir que se produzcan estos casos de fraude, sobre todo en momentos de especulación inmobiliaria como la que se han vivido. Asimismo, un volumen importante de estas viviendas protegidas ha esca-

pado del control y han llegado a constituirse como segundas residencias en los litorales de nuestras costas.

5. Conclusiones

El mercado de alquiler es todavía una asignatura pendiente en España. Tanto los propietarios de vivienda en alquiler como los inquilinos han sufrido desventajas a través del modo en que la vivienda en alquiler ha sido regulada y fiscalmente tratada

La falta de incentivos por parte de los arrendadores para poner en el mercado sus propiedades, la baja rentabilidad de las rentas y los riesgos existentes ante posibles impagos han limitado hasta ahora el atractivo del alquiler de la vivienda como forma de inversión, que está atendido en su mayor parte por pequeños inversores privados. Los condicionantes macroeconómicos, en especial la inflación en los precios de la vivienda, ha favorecido la construcción de viviendas destinadas a la venta, dado que los promotores esperan mayores beneficios que en el sector del alquiler, ocasionado un auge de la vivienda en propiedad como principal forma de tenencia en detrimento de la vivienda en alquiler.

La llamada ideología de la propiedad acentúa las reticencias al desarrollo del sector del alquiler, al menos en España. Sin embargo, de-

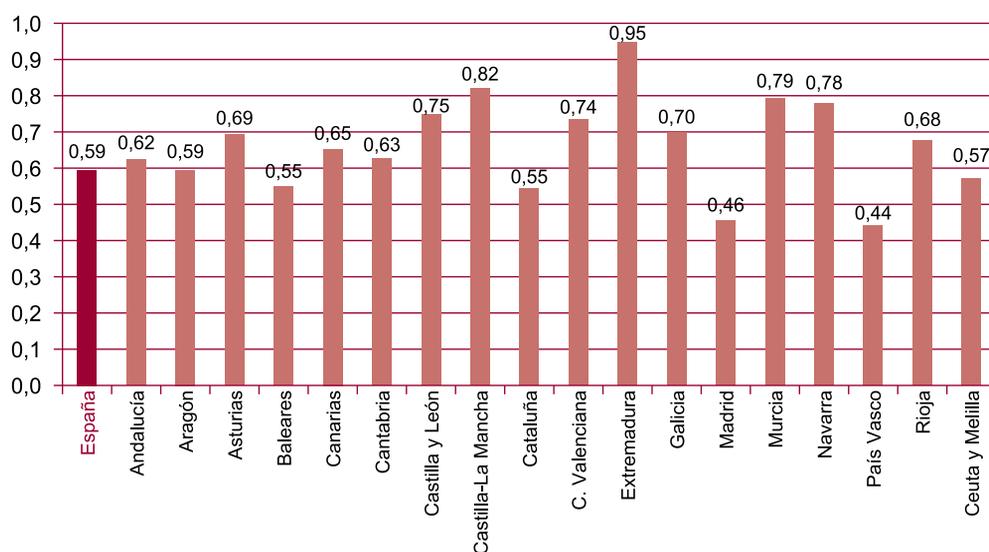


FIG. 11/ Relación precio vivienda protegida/vivienda libre (2009)

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

berían evitarse explicaciones simplistas y circulares acerca de la preferencia universal de los hogares españoles por la vivienda en propiedad. Si bien pueden aceptarse argumentos como la mejor calidad o ubicación de las viviendas en propiedad, no todas las familias pueden acceder a este tipo de tenencia, en especial aquellos que acaban de emanciparse o que se encuentran en una situación laboral inestable. Ciertamente, el acceso a una vivienda digna justifica cualquier política de vivienda. Sin embargo, ésta no tiene que ser necesariamente de propiedad. Al contrario, el estímulo al sector de la propiedad por parte de las políticas públicas junto con los favorables condicionantes económicos y financieros de los últimos años, han determinado hogares con altas tasas de endeudamiento que además, dado el enfriamiento del mercado, pueden ver contrarrestadas sus expectativas sobre el aumento de valor de su patrimonio residencial.

En este sentido, los demandantes de viviendas en España se han visto abocados hacia la compra dada la escasa alternativa que ofrece el sistema de vivienda. Esto se ha traducido en muchos casos en una tardía edad de emancipación, en un excesivo endeudamiento de los hogares con cargas demasiado pesadas para el resto de sus vidas, en la falta de movilidad espacial, etc. La distorsión creada por el casi inexistente sector de alquiler probablemente será difícil de solucionar en un futuro próximo.

Sin embargo, la crisis económica ha abierto nuevas oportunidades para aumentar este sector de alquiler. Se está produciendo una «paradoja» que se caracteriza por la combinación de una oferta de viviendas sin vender y un déficit habitacional persistente. La solución a la falta de equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda en España requiere de soluciones innovadoras adoptadas por los gestores de la política de vivienda. La necesidad de resolver las necesidades básicas de

vivienda ha determinado que existan voces que sugieren eliminar la figura de vivienda protegida en propiedad y concentrar los esfuerzos en la promoción de vivienda protegida en alquiler.

La discriminación positiva hacia el sector se encuentra ampliamente justificada con tal de eliminar todo tipo de desconfianzas que han generado las incertidumbres del pasado. Paralelamente a medidas de choque (bajo control) orientadas a la demanda, la revitalización del mercado de alquiler pasa, forzosamente, por la implementación de un sistema impositivo favorable a la vivienda en alquiler, en particular a los promotores y propietarios. Sin una redistribución de las ayudas a la vivienda entre regímenes de tenencia, no es posible un cambio substancial en cuanto a la participación del sector del alquiler en el mercado, dada la percepción de baja rentabilidad del sector y siendo aún la propiedad la forma de tenencia más atractiva.

El mercado de alquiler también se configura como una alternativa incompleta por la falta de vivienda social en España. ¿Es ahora un buen momento para cambiar en España el modelo tradicionalista, demasiado basado en el mercado y la familia y reforzar las oportunidades ofrecidas por un parque de viviendas sociales estable constituido bajo los auspicios del sector público? Se abren muchos interrogantes sobre cuestiones que requieren de un mayor debate y soluciones concretas, entre las que cabría citar las posibilidades del sector público para seguir fomentando estas ayudas públicas al alquiler, como las rentas de emancipación o actuando como garante en los contratos de alquiler, en un período de recortes del gasto público, o analizar por ejemplo los incentivos que puede recibir el promotor para transformar la vivienda libre, orientada a la venta, en viviendas de alquiler, y en definitiva, si el sector del alquiler puede llegar a ser una alternativa interesante para los inversores.

6. Bibliografía

- ALLEN, A. & J. BARLOW & J. LEAL & T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, London.
- BARRIOS, J. A. & J. E. RODRÍGUEZ (2004): «User Cost Changes, Unemployment & Homeownership: Evidence from Spain», *Urban Studies*, 41 (3): 563-578.
- DOLING, J & J. FORD (2007): «A Union of Home Owners», *European Journal of Housing Policy*, 7 (2):113-127.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996), «Economías Globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿Actual caballo de Troya del estado de bienestar?», en Fundación Argentaria (ed.), *Dilemas del Estado de bienestar*, Fundación Argentaria, Madrid.
- GREEN R. & M. WHITE (1997): «Measuring the benefits of homeownership: effects on children», *Journal Urban Economics*, 41, 441-461.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenfado anunciado*, Antoni Bosch, Barcelona.
- GARLAND, D. (1996): «The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society», *British Journal of Criminology* 36: 445-471.
- HAFFNER, M. & M. ELSINGA & J. HOEKSTRA (2007): «Balance between landlord & tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries», *ENHR 2007 International Conference on 'Sustainable Urban Areas'*, Rotterdam.
- HEDEGUS, J. (2008): «Social Housing in Transition Countries: The case of Hungary», en Scanlon, K. and. Whitehead C, *Social Housing in Europe II*, Published by LSE London.
- JURADO-GUERRERO, T. (2004): «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), no. 103/03, pp. 113-157.
- (2006): «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, 193: 117-126.
- KEMENY, J (2005): «The really big trade-off between home ownership and welfare: Castles evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years», *Housing, Theory & Society*, 22(2): 59-75.
- LEAL MALDONADO, J. (2005): «Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España» en Ruiz-Huerta, J. (Ed.): *Políticas públicas y distribución de la renta*. Fundación BBVA, pp. 391-436.
- (2008): «El Cambio de modelo y convergencia con Europa en la política de vivienda social española», *CyTET*, XLI (161-162): 489-504.
- (2010): «La formación de las necesidades de vivienda en la España actual», en Leal Maldonado (Coord.), *La política de vivienda en España*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- MACLENNAN, D. & M. STEPHENS & P. KEMP (1997): *La politique du lodgement dans les États membres de l'Union Européenne*. Parlement Européen, Direction Générale des Études. Luxembourg.
- MALPASS, P. (2006): «The Trojan Horse of Home Ownership», *ROOF*, July/August, pp. 32-35.
- (2008): «Housing & the New Welfare State: wobbly pillar or cornerstone?», *Housing Studies*, 23(1), pp. 1-19.
- MURIE, A. (1997): 'The Social Rented Sector, Housing & the Welfare State in the UK' *Housing Studies*, 12 (4): 437-461,
- NAREDO, J. M. (2009): «La cara oculta de la crisis: el final del boom inmobiliario y sus consecuencias», *Revista de Economía Crítica*, no. 7, pp. 118-133.
- (2010): (2.ª ed. actualizada) *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI eds.
- Oswald, A. J. (1996): *A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nations: part I*, University of Warwick Economic Research Papers, 475.
- OXLEY, M. (2000): *The Future of Social Housing. Learning from Europe*, January, Institute for Public Policy Research, London.
- PADOVANI, L. (2004): *Housing & welfare in Southern Europe* ed. Blackwell, London.
- PAREJA-EASTAWAY, M. (2007) Residential opportunities & emancipation strategies in an owneroccupied dominated market. *ACE, Arquitectura, Ciudad Entorno*, 5, octubre.
- (2010): «El régimen de tenencia de la vivienda en España», en *La política de vivienda en España*, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- & M. T. SÁNCHEZ-MARTÍNEZ (2009): European rental markets: regulation or liberalization? The Spanish case, Chapter 7, pp. 131-157, en P. ARESTIS & P. MOOSLECHNER & K. Wagner, *Housing Market Challenges in Europe & the United States - any solutions available*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- (2010): «Social change & housing systems: The case of women in Spain»: Chapter 5: 71-96, en Kennett, P.& C. Kam Wah, *Women & Housing. An international analysis*. London-New York: Routledge. Taylor & Francis Group.
- PAREJA-EASTAWAY, M. & I. SAN MARTÍN (2002): «The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy», *Urban Studies*, 39(2): 283-295.
- PRIEMUS, H. & D. MACLENNAN (1998): «The Different Faces of Private Rented Housing», *The Netherlands Journal of Housing & the Built Environment* 13(3): 99-104.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2009a): *Políticas de oferta en un contexto de exceso de oferta*, Working Paper 115, *Fundación Alternativas*. <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/politicas-de-vivienda-en-un-contexto-de-exceso-de-oferta>
- (2009b): «Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012», *CyTET* XLI (161-162): 473-488.
- RONALD, R. (2008): *The ideology of Home ownership: Homeowner Societies & the Role of Housing*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- ROSSI, P. & E. WEBER (1996): «The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys», *Housing Policy Debate*, 7: 1-35.
- SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M.T. (2002) *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Ediciones de la Universidad de Granada. Granada.
- (2005): «Distributive aspects of public expenditure on housing in Spain», *International Journal of Housing Policy*, 5(3): 237–253, December, Routledge, Taylor & Francis Group.
- (2008): «The Spanish Financial System: Facing up to the Real Estate Crisis & Credit Crunch», *International Journal of Housing Policy*, 8(2): 181–196, June, Routledge, Taylor & Francis Group.
- (2010): «El coste de la política de vivienda», en *La política de vivienda en España*, LEAL MALDONADO (coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- STEPHENS, M. & M. ELSINGA & T. KNOR-SIEDOW (2008): «Housing Privatisation in Germany, the Netherlands & the UK», en K. SCANLON & C. WHITEHEAD (eds.) *Social Housing in Europe II: a review of policies & outcomes*, London: LSE/CLG:105-130. <http://tinyurl.com/pcqebx>
- SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BBVA (2008): *Situación Inmobiliaria*, diciembre. http://servicio-deestudios.bbva.com/KETD/ketd/esp/nav/tematicas/analisis_sectorial/prcont.jsp
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Colección Estudios Sociales. Fundación La Caixa. Barcelona.
- (2010) Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda. En *La política de vivienda en España*, LEAL MALDONADO (coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- VAN EWIJK, C. & M. VAN LEUVENSTEIJN, (2009): *Homeownership & the Labour Market in Europe*. Oxford University Press.
- WHITEHEAD C. & K. SCANLON, (2007): *Social Housing in Europe*, London School of Economics & Political Science, London.