

# Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España

Margarida PEREIRA & Isabel PATO

Professora Associada na Universidade Nova de Lisboa & Investigadora do e-Geo. Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional. Universidade Nova de Lisboa. Portugal.

**RESUMEN:** El estudio tiene como telón de fondo el impacto de la recesión económico-financiera en el acceso a la financiación de la vivienda en Portugal y España, que afecta tanto los propietarios que son económicamente incapaces de cumplir con los compromisos financieros vinculados a la adquisición de la vivienda, como aquellos que, siendo potencialmente solventes financieramente en un entorno no recesivo, les han cortado, ahora, el acceso al crédito. Ante este déficit de viviendas nuevas que, a diario aumenta en tamaño y complejidad, se pretende ampliar el conocimiento sobre los procesos asociados con el fenómeno de los «nuevos desalojados» y contribuir a la reevaluación de las formas de resolver el (re)ajuste entre la oferta y la demanda, dada la vulnerabilidad y reactividad del mercado y la agudización de la escasez de vivienda, incluidas las derivadas de la discrepancia entre los ingresos y gastos de vivienda que afecta cada vez más familias.

Por lo tanto, el artículo tiene como objetivos comprender los problemas de vivienda generados por la recesión económico-financiera y los mecanismos asociados, mostrar las limitaciones de las respuestas institucionales y comparar distintas perspectivas sobre las soluciones hasta ahora adoptadas. En términos metodológicos, se opta por un análisis comparado de los dos aspectos de este problema, el mercado y las políticas de vivienda (en sus presupuestos y dispositivos), en los dos Estados ibéricos.

**DESCRIPTORES:** Mercado de vivienda. Políticas de vivienda. Recesión económico-financiera. Portugal. España.

## 1. Introducción

**E**n Portugal y España la satisfacción de las necesidades en materia de vivienda, a precios acordes con los ingresos de las familias, no se hará en los próximos años a través de la intervención financiera del

Estado (mediante ayuda al alquiler o a la adquisición de vivienda propia o facilitando vivienda pública). Como continuación de otro trabajo (PEREIRA & PATO, 2013a), el artículo se propone contribuir a la comprensión de los procesos y procedimientos asociados a los «nuevos desalojados» en los dos países ibé-

Recibido: 03.05.2013; Revisado: 19.11.2013.  
Correo electrónico: ma.pereira@fcsh.unl.pt;  
isabelpato@fcsh.unl.pt

Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores para la mejora del artículo.

ricos, en el presupuesto de que sea necesaria una reevaluación del modelo de intervención estatal de vivienda. Primero se establecen las dificultades de las políticas de vivienda de las últimas décadas en cada uno de los países, cuyo eje central fue la política de incentivos a la adquisición de vivienda propia. Seguidamente se analiza el tipo y estructura de ocupación de las viviendas resultantes de la dinámica de construcción y el aumento de viviendas vacías y de las viviendas entregadas a las entidades bancarias por propietarios, promotores y constructores. Después se plantean los cambios en la oferta y demanda de vivienda en el contexto de la austeridad y las «reformas estructurales» seguidas por los países de la eurozona en recesión económica. Por fin, se subraya la insuficiencia de cambios políticos realizados y anunciados para la protección de prestatarios y familias de bajos ingresos y de alquiler, en un momento en el que la carencia de vivienda se agudiza y se amplía a grupos socioeconómicos hasta ahora no afectados.

Portugal y España están afrontando el agravamiento y reconfiguración de los problemas de vivienda. Las semejanzas en las políticas seguidas en el pasado reciente y los problemas comunes de vivienda surgidos con la crisis (que se superpone a la contracción del gasto público con la retracción de los ingresos de las familias) hacen urgente comprender como responden estos países a las (nuevas) carencias de vivienda generadas por la crisis. No se trata de una comparación sistemática de datos estadísticos, sino de un análisis de tendencias, ilustrada por indicadores reveladores de nuevas dinámicas del mercado de la vivienda, su oferta y demanda, así como los cambios políticos anunciados y realizados.

La escasez de estudios comparativos entre España y Portugal justifica este enfoque, con la esperanza de que puedan mejorar el aprendizaje recíproco ante un problema común, aunque con diferencias debidas a las realidades nacionales y regionales.

## **2. Políticas públicas de vivienda en el período pre-crisis**

Incluso sin un *boom* económico equiparable al de otros países europeos, en los países ibéricos a partir de los años 1960 el trabajo asalariado proporcionó ingresos familiares que permitían un ahorro para acceder a la propiedad a través del endeudamiento. El sueldo asegu-

raba a muchas familias un ingreso suficiente para dedicar al coste de la vivienda una parte del gasto total anual de los hogares.

En ambos países, las políticas de ayuda a la construcción con precios controlados coincidieron (y colisionaron) con la creación de planes de ayuda a la adquisición de vivienda propia. En Portugal, el plan titulado «Plan de Ayuda a la Adquisición de Vivienda Propia y Permanente» (RAAHPP) data de 1976 y, a través de él, el Estado canalizó la demanda de ayuda financiera para estimular el mercado y facilitar el acceso a la vivienda a las familias de clase media y media alta.

Las condiciones para la Promoción de Viviendas a Precios controlados (HCC), creadas en 1974 (Decreto-Lei nº 663/74) (FERREIRA, 2013) no fueron suficientemente atractivas para competir con el mercado de vivienda libre. Las cooperativas de vivienda marcan tímidamente la primera y comienzo de la segunda década de funcionamiento del Instituto Nacional de Vivienda (INH) (1984 y 2007), en las soluciones de la cantidad y la calidad de la arquitectura. La promoción de cooperativas de vivienda redujo gradualmente la actividad en el campo de la vivienda de interés social para mostrar una inversión de esta tendencia en los años 2004. En 2004 y 2006/2007 la actividad cooperativa, ahora financiada por el Instituto Nacional de Rehabilitación Urbana (INRH), se eleva, pero surge acompañada de promociones cooperativas dentro de la lógica de la «vivienda social», pero con financiación de la banca comercial (COELHO & COELHO, 2009: 19 y ss.).

Según VILAÇA (2001) el balance de la HCC hasta 2000 es negativo porque los destinatarios se beneficiaron de la ayuda del Estado para limitar el precio de venta, que no siempre ocurrió. Para el mismo autor la HCC fracasó porque, a veces, las personas no constituían familias necesitadas, utilizando la adquisición para especulación.

La naturaleza del RAAHPP fue modificada, variando los límites y el tipo de bonificaciones. Por ejemplo, en 2002 se extingue el préstamo subvencionado, pasando a estar en vigor solamente el beneficio fiscal en del IRS (IRPF). Pero esta política ha mantenido un enorme alcance, posiblemente no previsto (VILAÇA, 2001), y ha tenido como consecuencia el desinterés político por el régimen de las HCC y la escasez del mercado de alquiler. Hasta al final del milenio más de dos millones de familias adquirieron viviendas a crédito, algunas de las cuales no lo podrían haber conseguido nunca

sin esta ayuda. En su inicio el régimen se centró en las Instituciones Especiales de Crédito. Las ayudas dependieron de la disponibilidad de recursos de la Hacienda que «abría y cerraba» la bolsa, siendo habituales largas colas de espera para la evaluación de las solicitudes. En 1991 el Régimen de Crédito Vivienda se extendió a la banca privada en las mismas condiciones que disfrutaban las instituciones públicas. Los procesos burocráticos se tornaron más ágiles y eficaces, creando una fuerte competencia entre los bancos (VILAÇA, 2001), dedicada a atraer clientes a través de campañas de «crédito», o, más recientemente, a través de la «innovación de productos hipotecarios» (SCANLON & *al.*, 2010).

Con la apertura, de los préstamos de la banca privada, a la vivienda, la diversificación de familias incluidas en esta política se amplía, pasando a integrarla cada vez más familias de menores ingresos. El incentivo a la construcción (ayuda por el lado de la demanda) no condujo a la esperada reducción de los precios de venta, no solo porque no se hizo una eficaz regulación para controlar los precios de construcción, de venta, y la evolución del mercado, sino también porque la política de incremento de la demanda a través del ayuda a la adquisición de casa propia no se articuló con una política nacional de suelo. Manteniendo reducida la disponibilidad de terrenos para vivienda a precios controlados, los precios de los suelos siguen siendo algo atractivo y este tipo de construcción deja de ser rentable para todos los promotores (cooperativas, estatales o privados).

La realidad española de la política de vivienda se asemeja, en esencia, a la portuguesa, incluso en la articulación entre las decisiones políticas y las contrapartidas financieras asociadas a las diferentes medidas. En la base del modelo de ayuda a la «Vivienda de Protección Pública» (incluye ayudas a la renovación, rehabilitación y construcción así como el arrendamiento) estuvo la calificación del tipo de viviendas modelo. La ayuda se estima a partir de la limitación del precio de venta, calculado sobre la base de un modelo que tiene en cuenta el tamaño del hogar y las superficies de las viviendas a edificar (LEAL, 2001).

Este modelo no era atractivo porque el margen conseguido por los promotores con las ayudas era absorbido por el aumento del precio del suelo en áreas definidas como urbanizables. La necesidad de superar el problema de la subida de los precios del suelo condujo a una transferencia progresiva de las responsabilida-

des del Estado en la financiación de la política de vivienda, forzando a los promotores a conseguir suelo edificable a precios adecuados para la construcción de viviendas con ayuda financiera estatal. Para contener el aumento del precio del suelo, cooperativas, privadas y Estado pasaron a adquirir terrenos fuera del mercado (esto es, fuera de las áreas de expansión previstas en los planes), en áreas donde podrían edificar viviendas dentro de los parámetros definidos para las ayudas públicas, con consecuencias en la segregación socioespacial. El país asiste, entonces, a una notable reducción de viviendas con ayuda financiera pública y, así, al aumento de las dificultades para las poblaciones con ingresos bajos en acceder a la vivienda en condiciones adecuadas a sus recursos financieros. Los poderes públicos convivieron con esta baja constructiva de dos formas. Una fue legislativa, utilizada en la Comunidad de Madrid y que obligó a calificar la mitad del parque inmobiliario residencial previsto en los planes urbanísticos como de uso exclusivo para fines sociales (Vivienda de Protección Oficial). El resultado fue inferior al previsto, pero tuvo impactos en la construcción de este tipo de vivienda. Otra salida, geográficamente más generalizada, correspondió a la aplicación directa de capitales por parte de los municipios y comunidades autónomas en la compra de suelo y una creación correlativa de empresas públicas para gestionar los activos de estas entidades de administración de suelo (LEAL, 2001; RODRÍGUEZ, 2003; ROMERO & *al.*, 2012).

El problema de la construcción de viviendas suficientes, a precios controlados, se ha agravado debido a la utilización de bolsas de suelo para vivienda con alquileres moderados como fuente de financiación de los gastos de los municipios. Estos llegaron diseñar planes urbanísticos para la adquisición de concesiones obligatorias, que después vendían (LEAL, 2001; RODRÍGUEZ, 2003). La financiación pública a través del inmobiliario se generalizó y contribuyó a la burbuja inmobiliaria (ROMERO & *al.*, 2012). Este período se vio afectado por la Ley del suelo de 1998, que previó el decrecimiento de las concesiones a los municipios del 15% al 10% (CARDOSO, 2011; LEAL, 2001).

En actuaciones en urbanizaciones privadas, la ley de 2006 pasa a exigir una reserva de suelo (cuya superficie máxima está fijada por la legislación específica máxima de las comunidades autónomas) que corresponde a un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial destinada a las viviendas de protección pública

(artículo 10. b) (CARDOSO, 2011)<sup>1</sup>. Esta medida, contrasta con la política de promoción de vivienda social impulsada por la necesidad de bajar el precio final de las viviendas, oculta la enorme sospecha de que los municipios utilizaban sus bolsas de suelo para sufragar costes ordinarios, en vez de afectarlas a la vivienda social. Todo ello explica la disminución (en términos absolutos y relativos) de las viviendas construidas con la ayuda financiera.

Portugal y España se convierten en países de propietarios. Algunos autores consideran las consecuencias de estas políticas desastrosas desde el punto de vista social. En Portugal, en 1991, el 56% del crédito público se destina a familias con ingresos superiores a las medias nacionales (GUERRA & *al.*, 2001). En España, en 1988, el 70% de las ayudas se centran en el 30% de las familias, precisamente en aquellas con ingresos más elevados (LEAL, 2001). La desgravación fiscal contribuyó a la disminución de la carga fiscal de los hogares más ricos.

Al mismo tiempo, disminuye el interés por la promoción directa que nunca llegó a ser opción en la política de vivienda de los países ibéricos.

El peso del parque de vivienda social de alquiler en el conjunto del parque de la vivienda es bajo en los dos países, 3,3% en Portugal y 2% en España (valores para 2008, CECODHAS, 2012: 69, 75). En la UE-27, los países ibéricos se distancian de países como Holanda, Austria y Dinamarca, donde la vivienda social alquilada representa, respectivamente, el 32%, 23% y 19% del total de hogares. La semejanza entre Portugal y España aumenta cuando se considera el peso de la vivienda social alquilada en el conjunto de las viviendas del stock de alquiler, 16% y 15% respectivamente (CECODHAS, 2012: 24).

Hasta la década de 1990 el peso de la vivienda social en Portugal se mantuvo en valores cercanos al 2%. El aumento del peso absoluto y relativo de la vivienda social se debe, en este país, al impulso a la construcción asociado al Programa Especial de Realoho (PER), desarrollado en dos fases (1993-2003; 2003-2013). Entre 1996 y 2011 se construye el 35% del parque público. En el mismo período en el Área Metropolitana de Lisboa el incremento del parque de vivienda destinado a la vivienda

social fue superior a 25% y a 50% en muchos municipios (PEREIRA & PATO, 2013b).

El programa concedió ayudas financieras para la construcción, adquisición, o rehabilitación de viviendas destinadas al realoho de hogares residentes en viviendas precarias censadas en la década de 1990. En la revisión de 2003 ofrece también apoyo financiero para la rehabilitación de viviendas o edificios vacíos, propiedad de las entidades beneficiarias o para la adquisición de inmuebles o viviendas vacíos y ayuda a las obras de recuperación, cuando están destinados a estas familias.

Las ayudas se fijan para la construcción y adquisición de viviendas y no pueden exceder del 80% del valor fijado (para la Vivienda de Precios Controlados, en el primer caso, y por ley en caso de venta). Corresponde al IHRU facilitar, a fondo perdido, hasta el 50% del coste de adquisición y de ejecución de las infraestructuras de los terrenos y de la construcción de viviendas, o el 50% del coste de las viviendas adquiridas por el municipio. Los restantes costes son cubiertos por préstamos realizados directamente con el IHRU o con instituciones de crédito. Para los municipios el PER constituye una oportunidad financiera que difícilmente se repetirá los próximos años, pero fue insuficiente para satisfacer las necesidades de vivienda por parte de las familias con menores ingresos. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Vivienda Social (INE, 2011), el total de solicitudes de vivienda registradas por los municipios en 2011, superaron las 42 mil (42.248) en el todo el país, cuando el parque público de viviendas sociales es de cerca de 113.500.

En España, la realidad está diversificada por regiones en número y tipo de promoción de vivienda pública. La constitución del Estado democrático español estableció un fuerte poder regional, responsable de la política de vivienda, pero el Estado central mantiene poder decisorio sobre las condiciones en que se establecen las ayudas. El País se describe como un caso peculiar en materia de vivienda social (CECODHAS, 2012), por el hecho de que casi la totalidad de las «Viviendas de Protección Pública» son para adquisición. A diferencia de Portugal, donde las ayudas para la auto construcción y rehabilitación son una importante inversión pública en la vivienda. Sólo una pequeña parte es para alquiler.

<sup>1</sup> Excepcionalmente, algunos municipios podrán fijar una reserva de suelo inferior a la referida del 30% para actuaciones de urbanización específicas, si se mantiene la reserva

en todo el territorio municipal y se respeta el principio de cohesión social (CARDOSO, 2010: 138).

La construcción, rehabilitación o adquisición está subsidiada por el Estado a través de la reducción de las tasas de interés, que pueden ser combinados con ayudas de las Regiones. Sin embargo el desinterés de las entidades públicas y privadas por la vivienda protegida pública, ya se ha explicado anteriormente, justifica la escasez de la vivienda social en España.

La naturaleza y el reciente cambio en la política de vivienda para el alquiler son más convergentes que la política de vivienda social. En ambos países la Ley data de los años 1940. Hasta la Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos - Ley 31/2012 en Portugal, y el « Proyecto de ley de medidas flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas », aprobado en España en marzo de 2013, la política de ayuda a la adquisición de una vivienda llevó al desinterés de las familias por el alquiler. Esta política, la congelación de los alquileres en Portugal y el hecho de que los regímenes precedentes privilegiaran la protección de los inquilinos, jugaron un papel determinante en la evolución de los mercados de alquiler ibéricos. El interés por este mercado se dirige a las rentas más elevadas, al mismo tiempo que la congelación de las rentas más bajas concurrió para la degradación física generalizada del parque de la vivienda destinado al alquiler.

En Portugal, la congelación de las rentas<sup>2</sup> instituida para todo o país en 1975 (junto con la aparición de nuevas oportunidades de rentabilidad financiera más segura y rápida), contribuyó a la retracción del mercado de alquiler, casi residual a finales del siglo XX. La congelación de las rentas de alquiler se mantuvo hasta 1985, cuando fue posible la revisión extraordinaria de la renta, por lo general, como consecuencia de las obras de rehabilitación. Se realizó una revisión del contrato de arrendamiento urbano en 2006 para la actualización de las rentas antiguas, que no resultó. A partir de 2012 la revisión de la renta abarca todas las propiedades, incluso los contratos de alquiler anteriores a 1990, mediante el cambio del cálculo de valoración de la propiedad, asunto al que volveremos.

La intervención directa e indirecta del Estado hizo frente (y contribuyó a) una subida del

precio de las viviendas. El problema planteado por la disminución de las viviendas de precio controlado fue inicialmente matizado por el decrecimiento de los intereses en los dos países. En una primera fase esta transferencia condujo a un decrecimiento global del esfuerzo financiero mensual de las familias para la adquisición de una residencia, que en la práctica podría compensar, aunque de forma ficticia, la retracción de la intervención del Estado en materia de ayudas financieras a la vivienda. A partir de la década de 1980 en Portugal, y de la década de 1990 en España, la disminución de los importes asignados a la realización de viviendas a precios controlados en la totalidad de las ayudas y la consiguiente adopción de la desgravación fiscal como la principal medida de la política de vivienda, no fue suficiente para frenar la subida de los costes de la vivienda. El régimen de ayuda a la adquisición de la vivienda correspondió a una (total) transferencia de la aplicación de los procedimientos que garantizan el acceso a la vivienda del Estado hacia el mercado inmobiliario, que ha visto aumentar (mucho) el peso del patrimonio inmobiliario hipotecado, acompañada por la sobrevaloración de las decisiones de las entidades responsables por la concesión de crédito en determinación del acceso a la vivienda.

La apertura al crédito bancario privado en el ámbito del Plan Hipoteca contribuyó al encarecimiento del crédito a la vivienda dictado por la coyuntura financiera internacional. Ya en la década cero de este siglo, y en particular desde 2008, se asiste a un incremento significativo de las tasas de interés. Al mismo tiempo, la crisis ha provocado una devaluación progresiva del factor trabajo, con implicaciones en la caída del ingreso de las familias. Este deterioro del poder adquisitivo no ha permitido a muchas familias disfrutar de la caída de los intereses fijada por el Banco Central Europeo.

Actualmente los países ibéricos atraviesan profundos cambios en el mercado y en las políticas de vivienda. El alquiler gana terreno, aumenta el crédito moroso de los hogares y empresas de construcción y el número de casas devueltas a la banca. La directiva comunitaria del mercado hipotecario, aprobada en junio de 2012 (y propuesta por la Comisión en

<sup>2</sup> La congelación de las rentas es por primera vez utilizada en 1910, habiéndose consolidado como estrategia para contestar a las necesidades colocadas durante la primera y segunda guerras. La grande reforma de la Ley del Alquiler de 1948, que prefigura el régimen de alquiler con

continuidad en nuestros días, mantiene la congelación de las rentas en las ciudades de Lisboa e Porto. (<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/arrendamentos/arrendamentourbano.html>).

marzo de 2011), que prevé, entre otras cosas, que la dación en pago, siempre que los dos partes lo acepten, salde la totalidad de la deuda, y la presión de la sociedad civil en España, obligó a las autoridades gubernamentales de los dos países a la creación de regímenes de ayuda a los deudores y a los procedimientos reglamentarios para la ejecución hipotecaria y de desahucio, que requieren la aplicación previa de medidas de protección a los deudores y desahuciados.

Antes del análisis más detallado de estas modificaciones, interesa subrayar las principales características del parque de la vivienda de los dos países, relacionadas, en el tiempo y en el espacio, con las políticas de vivienda y de financiación de la vivienda desde 1970.

### 3. Perfil del Parque de la vivienda en Portugal y España

Como resultado del compromiso político de ayuda a la adquisición de vivienda propia, los Estados ibéricos (junto con Italia y Grecia) se convirtieron en países propietarios. Los datos de la FIG. 1 muestran que en Portugal, en 2011, el peso de la vivienda propia era cerca del 73% (INE, 2011). La misma tendencia en la estructura de ocupación de la vivienda ocurre en España, donde en la misma fecha casi el 80% de las viviendas eran propiedad del ocupante (FIG. 2). Pero en las cuatro décadas analizadas la evolución del peso de la vivienda propia ha sido distinta, una vez que en España, en 1970 los residentes en casa propia ya predominaban.

FIG. 1/ Parque de vivienda en Portugal según la forma y/o régimen de ocupación, entre 1970 y 2011 (alojamientos familiares clásicos)

Año	Total	Residencia principal		Residencia secundaria		Hogares vacíos		Residencia principal (%)			
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	Propiedad del ocupante	Alquiler	Otros
1970	2.702.215	2.252.695	83,4	75.570	2,8	(x)	(x)	2.252.695	38,8	61,2	
1981	3.382.884	2.769.048	81,9	184.121	5,4	23.9384	7,1	2.769.048	50,4	49,6	
1991	4.154.947	3.055.504	73,5	377.608	9,1	28.1564	6,8	3.055.504	56,6	35,2	
2001	5.019.425	3.824.696	76,2	1.098.336	21,9	70.3772	14,0	3.824.696	64,7	12,3	2,4
2011	5.866.152	3.997.724	68,1	1.133.300	19,3	73.5128	12,5	3.997.724	73,0	20	6,8

(x) Datos no disponibles.

Fuente: INE, *Censos da População e Habitação*, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011.

En Portugal el número de viviendas casi se duplicó entre 1970 y 2011, y se registró un incremento de cerca de 16% entre 2001 y 2011

(en este último período el aumento de la población fue de cerca de 2,5%).

FIG. 2/ Parque de vivienda en España según la forma y/o régimen de ocupación, entre 1970 y 2011 (total de viviendas)

Año	Total	Residencia principal		Residencia secundaria		Hogares vacíos		Residencia principal (%)			
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	Propiedad del ocupante	Alquiler	Otros
1970	10.655.800	8.504.300	79,8	795.700	7,5	1.355.700	12,7	8.504.300	63,4	30,0	6,5
1981	14.726.700	10.430.900	70,8	1.899.800	12,9	2.396.200	16,3	10.430.900	73,1	20,8	6,1
1991	17.220.400	11.736.400	68,2	2.923.600	17,0	2.475.639	14,8	11.736.400	78,1	15,0	7,7
2001	20.823.369	14.270.656	68,5	3.323.127	16,0	3.106.422	13,9	14.270.656	80,9	11,3	7,7
2011	25.218.536	18.083.692	71,7	3.681.565	14,6	3.443.365	13,7	18.083.692	78,9	13,4	7,6

Fuente: INE, *Censos de Población y Viviendas* 1970, 1981, 1991, 2001, 2011.

Mientras tanto, en España entre 1970 y 2001 el número de viviendas aumentó un 69%. Entre 1991 y 2001 el aumento del número de viviendas fue de un 20,9%, cuatro veces superior al de la población (5%).

En ambos países creció el peso de las viviendas de residencia secundaria, que en Portugal representa, en 2001, más de la quinta parte del total de viviendas. La comparación de los datos de las FIGS. 1 y 2 con los valores de los países de la Unión Europea posiciona estos países en los primeros lugares de porcentaje de residencias secundarias (CECODHAS, 2012). Cuando los propietarios terminaban de pagar sus viviendas habituales, obtenían beneficios fiscales por la adquisición de otra residencia (la coexistencia de préstamos también era posible, siempre que las familias dispusieran de recursos para mantenerlos).

Al examinar la evolución de la estructura del régimen de ocupación de la vivienda, se verifica una estrecha relación entre la producción de inmuebles en el mercado libre y el excedente de viviendas. El número de viviendas vacías representan en 2001 valores próximos al 13% en ambos los países (FIGS. 1 y 2). Independientemente de si se trata de una estrategia, puramente fiscal, para muchos, el aumento de la edificación de nuevas viviendas estuvo acompañado del incremento de las viviendas vacías. Debido al estado de degradación de muchas de estas viviendas, no todos pueden tener utilización eficiente inmediata.

En los dos países el alquiler como forma de ocupación gana impulso en la última década. En Portugal, el parque de alquiler representa, en 2011, cerca de 20% del total de hogares por tipo de ocupación, registrando un aumento del 6,3% entre 2001 y 2011. En España la reciente tendencia de crecimiento en el mercado de alquiler invierte la evolución de los últimos 40 años.

El fuerte crecimiento del parque de viviendas no puede separarse de las políticas urbanas que han contribuido a mantener el desinterés por la rehabilitación<sup>3</sup> en el conjunto de las obras realizadas en las últimas décadas en los dos países, y de la política de liberalización de los suelos edificables practicada, en especial en España.

<sup>3</sup> El problema del déficit de vivienda no puede ser separado de las políticas urbanas, entre las cuales se encuentran las de rehabilitación. En abril de 2003 el gobierno español aprobó un proyecto de ley dedicado a la rehabilitación, regeneración y rehabilitación urbanas a aplicar entre 2013 y 2016. El mismo mes, el IHRU lanza en Portugal el «Pro-

#### 4. Recesión económica y cambios en los mercados de vivienda

En ambos países la política fiscal fue indiscriminada y favorecedora de la situación de la población solvente. La ayuda a la adquisición de casa propia sufrió cambios a través del tiempo, pero en su esencia siguió siendo una apuesta política. Por un lado, posibilitó el acceso a la vivienda propia para muchas familias hasta entonces excluidas, por otro desvió a los más ricos una parte esencial de los recursos afectos a la política de vivienda, penalizando los hogares en situación de insolvencia para los cuales no fue construida vivienda pública. La injusticia social asociada a esta política anteriormente relacionada con la baja oferta de vivienda pública es hoy más preocupante considerando la incapacidad de las familias más desfavorecidas de seguir cumpliendo sus compromisos. Además el peso de la residencia secundaria (cuya adquisición se benefició de mecanismos de incentivo idénticos a los de la residencia principal) representa una parte muy significativa de los inmuebles adquiridos las últimas décadas.

La desgravación fiscal funcionó como un extensión de la «ayuda al ladrillo» y del incentivo indiscriminado a la producción de vivienda. O sea, fue una medida económica de ayuda al sector inmobiliario. Esta ayuda aceleró el ritmo de crecimiento de la edificación y ha dejado en un segundo plano el mercado de la rehabilitación.

En 2012 se produce la reversión de esta política en España, que elimina la deducción fiscal por adquisición de vivienda para todas las realizadas a partir de enero de 2013, mientras que Portugal va más allá eliminando la posibilidad de deducción de las amortizaciones relativas a todos los contratos. Los montantes a reducir en el IRPF pasan a considerar solamente las adquisiciones ya existentes con porcentajes de amortización progresivamente menores entre 2012 y 2015, año en que desaparece cualquier deducción.

La crisis provoca un decrecimiento en la demanda. La caída del mercado de vivienda en 2011 y 2012 está relacionada con tasas negativas de PIB y puede ser leída a través de la disminución de las transacciones inmobiliarias y la caída de precios en el mismo período (PEIREIRA & PATO, 2013a).

grama de Rehabilitación Urbana Rehabilitar para Alquiler» que es considerada la primera de varias iniciativas destinadas a incentivar acciones de rehabilitación urbana en el territorio nacional. (<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/Rehabilitarparaarrendar.html>).

La consultora Cushman & Wakefield (C&W) hace, en el informe Marketbeat Portugal otoño 2011, este retrato del mercado inmobiliario en 2011:

«El descenso en la demanda de los mercados de ocupación y de inversión, la disminución de los valores de los activos y el estancamiento de la actividad de promoción inmobiliaria fueron una constante a lo largo de estos seis primeros meses del año.»

Más recientemente la consultora Jones Lang LaSalle señalaba que:

«[la] mayor flexibilidad de los propietarios, que muchas veces necesitan obtener mayor liquidez, y algunos cambios legales y fiscales de relieve son factores que pueden aumentar la demanda del inmobiliario portugués ya en 2013, según el informe «Mercado Inmobiliario 2012- Perspectivas 2013.»

El informe «Mercado Inmobiliario 2012 – Perspectivas 2013» (INE-Portugal, 2013) pronostica la posibilidad de reanudación de la actividad basada en la expectativa de ajuste gradual de los precios. Para enfrentar la depreciación progresiva del valor de los inmuebles se silencia el problema y se aplican estrategias de ventas más o menos agresivas. En este entorno ganan los pequeños inversores, que negocian en un contexto de poca concurrencia, donde los mejores activos pueden ser encontrados a precios de oportunidad. Pero las familias (la mayor parte) parecen no recoger el beneficio de este ajuste, dado que los ingresos siguen deteriorándose y el acceso al crédito sigue siendo difícil.

El segundo semestre de 2012 el índice de precios del INE estimó una desvalorización inmobiliaria del 14,4% para las viviendas nuevas y un 15,7% para viviendas usadas, sobre el mismo período en 2012, siendo Cataluña y Madrid las que tuvieron el mayor descenso global (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012 fundamentándose en el índice de precios del INE-España). En las regiones de mayor importancia turística, o en la Comunidad Valenciana donde la «burbuja inmobiliaria» tuvo gran reflejo, esta desvalorización alcanzó valores cercanos al 50%. El enfriamiento del mercado inmobiliario sigue afectando todos los que han invertido en la promoción inmobiliaria y en la realización de nuevos proyectos, por lo que una parte significativa de los inmuebles entregados en dación en pago proceden del sector de la construcción, aún en obra o ya concluidos.

La participación del sector de la construcción en el PIB está disminuyendo desde 2004 en los dos países. RODRÍGUEZ LÓPEZ (2012) relaciona también la crisis económica con la caída de la inversión en el sector de la vivienda (que pasó de 12,2% en 2007 al 5,8% en 2012 (previsión del autor)) y con la reducción de la aportación del sector de la construcción (incluida la vivienda, la construcción no residencial y las obras públicas) para el PIB español (que pasa del 22% en 2006 al 12% en 2012 (previsión del autor))<sup>4</sup>. En Portugal el sector redujo su participación en cerca del 1% entre 1995 y 2010, mientras que el sector inmobiliario aumentó su participación en cerca del 1% en el mismo período. En 2012 el sector de la construcción representa el 7,9% del PIB y el sector inmobiliario el 1,7% (BdP, *Séries Cronológicas*, 2012).

La estrategia de austeridad seguida por los países más endeudados (principalmente Portugal y Grecia) para reducir los déficits públicos es la base de ajustes fiscales severos, concretados en los recortes sociales y en la reducción del empleo público. Por otra parte, la debilidad del crecimiento económico de la Eurozona dificulta la reducción de los niveles de deuda pública, al tiempo que evita el desarrollo de políticas económicas expansivas, lo que lleva a un «círculo vicioso» (VITTORI, 2012, cit. RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012: 764).

Los datos más recientes de las estadísticas nacionales muestran una variación del PIB español del -1,6% en 2012 al -1,2 % en 2013 (INE-España, 2012, 2013), mientras las estadísticas oficiales portuguesas registran una caída del PIB del -2,5% en 2011, -3,2% en 2012 al -3,8% en 2013 (INE-Portugal, 2012, 2013). Esta tendencia muestra los efectos de la crisis en la formación de capital, en las importaciones, en el desempleo y en el consumo de las familias.

La restricción del crédito se relaciona con los préstamos contraídos en período de fuerte liquidez y alta actividad inmobiliaria. La disminución de la formación de capital financiero lleva a muchos autores a considerar que la «burbuja inmobiliaria» es al final una «burbuja crediticia». El funcionamiento de los mercados financieros ha reforzado la deuda hipotecaria de la vivienda, que ha aumentado en valores próximos al 50% en algunos países europeos. La restricción del crédito ha afectado a todos los

<sup>4</sup> Según las Estadísticas del BE, los valores estimados por el autor, para el año 2012 son, respectivamente, 5,5% y 11,8% (BdE, Series temporales, 2012).



países, pero ha sido más sentida en aquellos donde los mercados inmobiliarios tienen un mayor dinamismo, en virtud de la mayor movilidad residencial y del mayor ritmo de construcción en suelo propio. También en España las comunidades autónomas con más ejecuciones de embargo de bienes son las que han presentado en el período anterior más transacciones (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

La caída de la actividad inmobiliaria se relaciona con el desempleo y la depreciación del ingreso, y con la quiebra de la inversión, además de la restricción del crédito (PEREIRA & PATO, 2013b). En efecto

«[l]a restricción crediticia ha seguido pesando de forma negativa sobre las compras de vivienda en 2012. La nueva normativa bancaria introducida en 2012 (los dos Reales Decretos «Guindos» —RR. DD. LL2/2012 y 18/2012— aprobados en este año) han supuesto un reforzamiento de las provisiones bancarias sobre los créditos inmobiliarios, incluidos los «normales» (no morosos ni subestándar), a la vez que han reforzado las exigencias de solvencia de las entidades de crédito. Dichas normas han resultado ser procíclicas, pues han supuesto una mayor cautela para los bancos a la hora de aportar nueva financiación a la actividad inmobiliaria. El reforzamiento de las provisiones bancarias implica una reducción del valor real en libros del activo empleado como garantía»,

contribuyendo a aproximar el precio real del precio de mercado (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012:769).

Según el mismo autor la construcción de viviendas nuevas ha asumido, hasta el momento, gran importancia en el ajuste del mercado inmobiliario. Sin embargo la oferta disminuyó ante la caída del consumo de las familias, que se han retraído,  $-7,1\%$  en España en el último año y del consumo asociado a la construcción,  $-41,4\%$  entre 2008 y 2012. La quiebra en el consumo de vivienda (nueva y usada) ha generado una contracción en la construcción de nuevas viviendas ( $-29,6\%$ ) (*ibid.*).

La evolución en Portugal ha disminuido  $-5,6\%$  el consumo de las familias (Banco de Portugal, 2013), ocasionando un descenso del consumo de viviendas nuevas,  $-44\%$  en 2012 y reducción de la construcción de viviendas nuevas,  $-45\%$  entre 2011 y 2012, tras una década marcada por descensos anuales (INE, 2012). El descenso en el consumo de la vivienda (nueva y usada) en los dos países, asociada a una reducción de ventas y precios, está generando

una contracción en la construcción de nuevas viviendas.

Otro problema con repercusiones sobre la oferta es la restricción del crédito. En España el saldo del crédito concedido a las familias para adquisición de vivienda cayó  $-2,9\%$  en 2012, quiebra más moderada que la correspondiente a la construcción ( $-16,2\%$ ) y promoción inmobiliaria ( $-16,2\%$ ). La restricción del crédito ha afectado de forma negativa a la adquisición de vivienda en 2012 (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012). También en Portugal la restricción del crédito se siente sobre todo en el sector de la construcción. El número de préstamos concedidos para adquisición de vivienda ha aumentado, entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2012,  $2,8\%$  en número de contratos realizados. Entre diciembre de 2011 y febrero de 2013 descendió  $-3,3\%$ . Las actividades constructiva e inmobiliaria representan el  $23\%$  de la deuda corporativa. Los préstamos concedidos se redujeron un  $-24,1\%$  entre diciembre de 2009 y enero de 2013. Los préstamos dudosos en la construcción crecieron del  $5,4\%$  al  $19,3\%$  del total del crédito a las empresas en el mismo período y el  $37\%$  de los créditos dudosos septiembre de 2012 (Boletín estadístico, Banco de Portugal, marzo 2013).

Finalmente el mercado inmobiliario se está viendo afectado por los créditos fallidos asociados a la adquisición de vivienda. El impago de los compromisos financieros de promotores, constructores y propietarios ha llevado a la banca a ejecutar la hipoteca de los inmuebles. La incapacidad de las familias para el cumplimiento de sus compromisos financieros asociados a préstamos para la adquisición de viviendas está obligando a la entrega de la vivienda a la entidad bancaria, pero en muchos casos la ejecución de la hipoteca se ha resuelto por los tribunales para cubrir deudas con terceros, incluyendo el Estado.

La deuda de los particulares a la banca en préstamos para la vivienda fue, en diciembre de 2012, de alrededor de 115 mil millones de euros, lo que constituía el  $79,4\%$  de la deuda total de los particulares en la misma fecha (valores que incluyen familias, empresarios individuales e instituciones sin ánimo de lucro al servicio de las familias). El impago de los préstamos de vivienda alcanzó a cerca de 150.000 de portugueses (BANCO DE PORTUGAL, 2012). En los primeros meses de 2012 todos los días cerca de 100 familias, ya no podían pagar los préstamos hipotecarios, han dejado de conseguir pagar el crédito a la vivienda. En el primer trimestre 8.841 personas incumplieron sus pa-

gos, 34 casos más por día que en 2011 (*Jornal «i»*, 30 marzo 2011). En 2012 fueron entregados al acreedor aproximadamente 5.500 casas y en 2011 cerca de 6.900 (por propietarios y promotores).

Los datos publicados por el MINISTERIO DE FOMENTO (2012) apuntan un aumento del número de viviendas de alquiler y de venta fuera del mercado entre 2008 y 2011, año en que existían más de 670.000 viviendas en esta situación. El problema adquiere proporciones desiguales entre regiones, debido a la diferencia en la presión del peso de la construcción y a las discrepancias en el salario medio de las familias. A finales de octubre de 2012, cerca de 350.000 familias están en riesgo de desahucio por impago. Desde el inicio de la crisis en 2007, el total de familias desahuciadas como consecuencia de las decisiones judiciales es de alrededor de 400.000 (*Diario El País*, 30 octubre 2012).

En los dos países se manifiestan tres tendencias en la generación de los «nuevos desahucios»: aumento del peso de coste de la vivienda en el gasto total anual medio de los hogares<sup>5</sup>, debido a la pérdida de poder adquisitivo, por el desempleo o el deterioro del valor del trabajo; aumento de márgenes y cargas asociadas a la renegociación de los contratos entre familias endeudadas y las instituciones de crédito, incluido el acceso restrictivo permanente al crédito y la revisión de las fórmulas del cálculo de valoración. Consecuentemente, sin salario o sin una armonización entre salario y pagos de la hipoteca cada vez más exigentes en el ingreso familiar, muchas llegan a una situación de quiebra (PEREIRA & PATO, 2013b).

## 5. Recesión económica y cambios en las políticas de vivienda

Ante la crisis, la política de vivienda en ambos países se orienta hacia el incremento del mercado de alquiler, y en la creación de condiciones de recolocación en el mercado de las viviendas entregadas a la banca, a través de los Fondos y Sociedades de Inversión Inmobiliaria en Portugal, y de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) en España.

En Portugal, el mercado de alquiler está mostrando una expansión lenta pero constante junto con la diversificación de las formas de alquiler. Se vuelve a compartir la vivienda, que caracteriza los períodos de escasez de vivienda (del pasado siglo), y están disponibles en el mercado viviendas a precios atractivos para los inversionistas de «propiedades para alquilar» (PEREIRA & PATO, 2013a). La dinamización del mercado de alquiler ya se propuso en el Plan Estatal de Vivienda 2008-2013 (GUERRA & al., 2007, *Informe 3, Estrategia y Modelo de Intervención*) para promover el uso del patrimonio existente, de viviendas nuevas o usadas, difíciles de colocar en el mercado y de inmuebles resultantes de los préstamos incobrables, o sea de viviendas entregadas a la banca o fondos de inversión inmobiliaria (desde su creación a finales de los años 1980) por promotores, constructores o familias en situación de impago. En el modelo de plan propuesto se ha defendido que la rentabilización de los recursos existentes permitiría alcanzar 3 objetivos de la política urbanística: 1) dinamización de áreas de baja demanda o pérdida demográfica; 2) promoción de la rehabilitación en detrimento de la nueva construcción y 3) regularización de los valores del mercado de alquiler.

El Nuevo Régimen de Arrendamientos Urbanos (NRAU) aprobado en 2012 (Ley nº 31/2012, 14 de agosto) revisa los modelos de cálculo de valoración, de los que depende la actualización del contrato de arrendamiento. La aplicación de la ley ha sido polémica, por las medidas adoptadas y los plazos (muy) cortos previstos para la reacción de los arrendatarios a la actualización propuesta de la renta. La Ley contempla todos los contratos de alquiler, incluyendo los excluidos en las reformas anteriores (contrato de alquiler para fines residenciales anteriores a 1990) y aplica tasas de actualización basadas en tasaciones inmobiliarias. Continuando con lo que ha sido una política nacional, las ayudas al alquiler se mantienen solamente para situaciones de carencia económica extrema. El límite de renta fijado para aprovechar esta ayuda es muy bajo y en estos casos no existe ninguna disposición para indemnizar a los propietarios<sup>6</sup>. Finalizado el plazo de cinco años, permaneciendo la situación de carencia económica, la ley prevé el derecho a una repuesta social, incluso mediante subsidios al alquiler, la vivienda social o mercado social de alquiler, pero remite

<sup>5</sup> Según el informe «*Social Europe, Current challenges and the way forward*» (EC, 2012) el porcentaje de población con más de 40% de tasa de esfuerzo era, en 2011, de 7,2% en Portugal y de 12,1% en España. Otro indicador relevante de la situación de muchas familias, principalmente en el marco de la revisión de la ley del arrendamiento,

es el porcentaje de la población en riesgo de pobreza y exclusión residente en viviendas alquiladas en el mercado libre, que corresponde a 39,1% en Portugal y a 44,5% en España (EUROSTAT, 2011).

<sup>6</sup> Ingreso anual bruto corregido (RABC) de la unidad familiar inferior a cinco salarios mínimos anuales (RMNA).

a la ley. Esta respuesta social está prevista para los arrendatarios cuyo ingreso anual bruto corregido sea inferior a tres veces el ingreso medio nacional.

España asiste, desde diciembre de 2012 también a grandes modificaciones en la política de vivienda: a la ya referida finalización de la ayuda a la adquisición de vivienda, el fin de las ayudas a la construcción de vivienda protegida, del alquiler joven y el cambio en la Ley del Alquiler. En lo que respecta al contrato de arrendamiento joven, desde julio de 2012 se ha extinguido la «renta básica de emancipación», ayuda directa a los jóvenes arrendatarios, que podría ir de 147 a 210 euros (Real Decreto-ley 20/2012 de 13 julio (BOE de 14.7.2012)). El mismo decreto prevé la cancelación de la inscripción de nuevos beneficiarios de subvenciones para acceso a la vivienda protegida, manteniendo la ayuda para aquellos que ya lo tienen y que confirmen su necesidad.

En marzo de 2013 se aprobó el «Proyecto de ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas», que prevé reformas en relación con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994. Entre las reformas previstas está la llamada «flexibilidad en los contratos», que corresponde a un dispositivo de actualización de los precios de las rentas. Al igual que en Portugal la actualización de las rentas deja de realizarse sobre la base del Índice General de Precios de Consumo y pasa a resultar de un cálculo que parte de la nueva valoración del inmueble y en el que el propietario y el inquilino debe estar de acuerdo.

La coincidencia entre las nuevas leyes de arrendamientos urbanos, en lo que se refiere a la flexibilidad de los contratos en ambos países, es evidente en la mayor desprotección del arrendatario y refuerzo de los derechos de los propietarios, lo que constituye otro cambio en la tendencia de las políticas de vivienda. La flexibilización de los regímenes de arrendamientos urbanos introducidos por las recientes revisiones se muestra en materias como: lo derechos de preferencia frente a terceros interesados y de retoma de la vivienda para sí o sus familiares, a la renovación tácita de los contratos o la simplificación de procesos de desahucio por la deuda.

Las políticas de Estado, preconizadas por el IHRU en Portugal y el Ministerio de Fomento en España, mantienen ayudas al arrendamiento muy pequeñas. Dado que no es una cuestión central para el tema que aquí discutimos, menciónese apenas la iniciativa portuguesa de creación de un Mercado Social de Arrendamientos inscrito en el Programa de Emergencia Social lanzado en agosto de 2012, resultado de un acuerdo entre el Estado, Municipios y siete Entidades bancarias, con rentas, desde 20% a 30% inferiores a las del mercado ([www.ihru.pt](http://www.ihru.pt)), representa, en la práctica, la oferta de un conjunto (muy reducido) de viviendas con rentas más aproximadas a los valores encontrados en el mercado (CARIA, 2013). El Estado de bienestar, no sólo en el sentido retributivo, sino también en el de la satisfacción de las necesidades básicas, reduce su actuación, en el ámbito de la vivienda, a la acción social dirigida a (algunos) de los más desfavorecidos, a través de la vivienda pública o de subvención directa para alquiler de viviendas<sup>7</sup>.

En un contexto de recesión, el destino de las viviendas, entregadas a la banca, es esencial en la reflexión sobre las políticas de vivienda y se ataca a la forma de funcionamiento de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, en concreto de las medidas fiscales de deducción de las rentas de alquiler en el impuesto sobre sociedades anónimas cotizadas (en España) o fondos en sociedades de fondos de inversión (Portugal).

La contracción del mercado y el elevado número de inmuebles en procesos de ejecución de la hipoteca bancaria ha llevado al aumento de la cartera de inmuebles de los bancos. Dado que esta no es su *core business*, los bancos transfieren, o venden, estos inmuebles, a los Fondos de Inversión Inmobiliaria creados al final de la década de 1990 —o más recientemente (desde 2008) a los Fondos de Inversión Inmobiliaria de Viviendas en Alquiler<sup>8</sup>—. Muchos bancos recurren también al mercado con la finalidad de deshacerse de estos activos a través de subastas. Los *stocks* de inmuebles hipotecados se entregan a los subastadores y son un producto muy solicitado para especulación. Las ventajas para los compradores son los precios bajos (se lanzan campañas de «oportunidades» con rebajas que llegan a superar el 30% y con márgenes

<sup>7</sup> No analizamos los Programas Locales de Vivienda, que ganan importancia como instrumentos de programación y gestión de la vivienda al alquiler (social).

<sup>8</sup> Los Fondos de Inversión Inmobiliaria de Alquiler de Viviendas son instrumentos financieros creados con los objetivos de estimular el mercado de arrendamiento de vivienda y de facultar una alternativa menos onerosa a los hogares

que pretenden convertir sus contratos de hipoteca de su vivienda en contratos de arrendamiento manteniendo, no obstante, el derecho de opción de recomprar su vivienda en condiciones favorables definidas *a priori*. En Portugal existen 264 fondos, la mayor parte de inversión inmobiliaria y sólo 6 son de inversión inmobiliaria de alquiler de vivienda (INE, 2011).

más bajos) y las facilidades en la concesión del crédito. Teniendo en cuenta la disminución del volumen de transacciones, en general, estas transacciones «*distressed*» asumen un importante papel en las transacciones y en la regulación de los precios. Sin embargo la restricción del acceso al crédito deja a muchas familias fuera de este mercado (PEREIRA & PATO, 2013a).

Parte de las viviendas no vendidas también están en poder de los bancos, así como superficies (indeterminadas) de suelo urbanizable (infraestructurado o no) o potencialmente urbanizable. La presencia de estos «activos tóxicos» en los balances bancarios ha sido (y continúa siendo) un factor determinante en los cambios efectuados en el sistema bancario de cada país. En España, la mayor parte de la cartera de inmuebles de los bancos se concentra en las áreas de mayor peso del turismo y en la periferia de las grandes ciudades (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2012). En Portugal entre los diez ayuntamientos más penalizados en términos nacionales en la distribución del impago de préstamos a la vivienda. (Representa, en su conjunto el 20% de las observaciones registradas desde el inicio de 2012), cuatro pertenecen municipios periféricos de las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto (PEREIRA & PATO, 2013a) y tres municipios ubicados en las regiones turísticas de Algarve y Madeira. Los datos para el cuarto trimestre de 2013 muestran el mantenimiento de este patrón. Sin embargo, en la distribución del impago de préstamos a la vivienda destacan ahora también los ayuntamientos, que han autorizado la construcción en zonas de alta calidad ambiental (BdP, *Séries Cronológicas*, 2013).

En Portugal las medidas preventivas de la ejecución de hipotecas por impago están reguladas por la Ley 58/2012 de 9 noviembre, referente a la protección de los deudores en una difícil situación económica, una parte considerable del grupo de los «nuevos desahuciados». La ley protege a los deudores en mora, lo que significa en la práctica cumplir al mismo tiempo tres requisitos: los límites de ingresos, el peso de los gastos en la renta mensual de la vivienda y el valor del patrimonio poseído.

Este régimen sólo mejora la protección de parte de la población (más) afectada por el impago y no resuelve todos los problemas:

- En primer lugar porque abre la posibilidad de cambiar de vivienda deduciendo del capital la diferencia entre los valores de las viviendas permutadas (es decir, existe la posibilidad de redención de una parte del capital) manteniendo la valoración del inmueble que acompaña las renegociaciones asociadas al impago a cargo de los bancos.
- En segundo lugar porque los límites de ingreso previstos para la delimitación del grupo de deudores en «situación económica difícil» son muy bajos (montantes iguales o inferiores al mínimo establecido y/o a los niveles de esfuerzo en los costes de la vivienda del 45% a 50% del ingreso global).

Sobre las medidas de prevención para evitar la ejecución hipotecaria el Real Decreto Ley 6/2012 (BOE, 9 marzo 2012) prevé algunos procedimientos semejantes a los recogidos en la Ley 58/2012, incluyendo la posibilidad de renegociar la deuda, en el establecimiento de la obligatoriedad de la dación en pago para saldar la deuda para inmuebles de bajo valor y la posibilidad de permanecer en la vivienda como arrendatario. Pero existen diferencias. En primer lugar en la definición de «situación económica difícil», más exigente en España<sup>9</sup>, aunque en este país existe la posibilidad de crear una reducción de la mensualidad (que puede ser total) y con permanencia hasta dos años en la vivienda, mientras que en Portugal están previstos solamente seis meses de permanencia en el caso de la dación. En ambos países la ley exige racionalidad en la evaluación del esfuerzo financiero de las familias, incentivando las «Buenas Prácticas» sin valor coercitivo. Sin la definición de medidas universales, se transfiere a la banca una función regulatoria que hasta ahora estaba en la administración, al mismo tiempo que deja fuera una gran parte de la población en crisis (ETXEZARRETA & *al.*, 2012). Otras críticas se asocian al cálculo de los precios de la hipoteca, efectuados en función de la dimensión del municipio sin considerar las especificidades territoriales (*ibidem*)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> La tasa de esfuerzo para el límite de «situación de extraordinaria vulnerabilidad», se sitúa en los 60%, remitiéndose al «código de buenas prácticas» el uso de otros límites.

<sup>10</sup> En Portugal el régimen de protección de ejecución de hipoteca sobre el inmueble incluye el plan de reestructuración de la deuda, las medidas complementarias y medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria, que prevén tres modalidades a) la dación en pago; b) la venta del inmueble a sociedades de inversión inmobiliaria promovida

y acordada por la institución de crédito, con o sin alquiler, liquidando así la deuda; c) la permuta por una vivienda de valor inferior, con revisión del contrato de crédito y reducción del capital adeudado por la diferencia de valor entre las viviendas. La tasa de esfuerzo exigida para el límite de «situación de extraordinaria vulnerabilidad», se sitúa en los 45% o 50% para familias con o sin dependientes, remitiéndose a el «código de buenas prácticas» el uso de otros límites.

Otro problema se refiere a la eficacia de la ley para solucionar el problema de la carencia y la desarmonización entre el ingreso y la tasa de esfuerzo en materia de vivienda. El texto de la Ley 59/2012, en particular en lo que se refiere a la evaluación de riesgos requerida, legitima el argumento de que las tasas de estrés que se están aplicando a las familias que han sufrido recortes salariales, se sitúan (y situaban) por encima de las soportables. Pero existe un sector más amplio de la población con tasas de esfuerzo y niveles de ingreso aproximados a los contemplados en la Ley de la protección de deudores, o en la Ley del arrendamiento relativa a los beneficiarios de subsidio de alquiler, que no están cubiertos por ningún tipo de ayuda. El problema de estas familias no se puede medir a partir de una matriz analítica que considere solamente los casos de impago.

En España el «banco malo» fue creado en diciembre de 2011. Ha sido una condición impuesta por Bruselas para conceder el plan de auxilio financiero al sector bancario español. Su función es transferir los activos tóxicos de las entidades bancarias, donde se incluyen fondos de inversión, con baja expectativa de retorno y que se crean a partir de hipotecas de crédito a personas con baja capacidad de solvencia. En este caso el Estado adquiere parte de los fondos de la Sociedad de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), vulgarmente designada «banco malo», a un precio entre el valor del mercado y el valor contabilizado del activo, o sea, el Estado agregaría parte de los activos tóxicos que la banca no quiere. Esta forma de deshacerse de los activos que difícilmente se colocan en el mercado ha sido apreciada por unos y criticada por otros. Para RODRÍGUEZ LÓPEZ (2012) el «banco malo» puede permitir un ajuste del mercado de vivienda basado en una caída de los precios más significativo que aquel que se ha observado o, aumentando la oferta de viviendas a precios más bajos. Los críticos de esta opción cuestionan la capacidad de contribuir a la supresión de necesidades de vivienda (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

## 6. Reflexiones finales

Hay una estrecha relación entre el ejercicio del Estado de bienestar y la estructura del mercado de vivienda (ETXEZARRETA & *al.*, 2012). La evolución de la crisis y las medidas adoptadas permiten prever el aumento del número de familias sin capacidad de acceso a una vivienda. También los desahucios en el alquiler que hacía poco tiempo tenían un impacto limitado,

pueden alcanzar mayores proporciones con la actualización de la Ley del Alquiler. Pero, incluso no provocando desahucios, las leyes del alquiler recientemente revisadas en ambos países motivarán flujos y movibilidades residenciales específicas que son necesarias estudiar.

Por otro lado, considerando los límites utilizados para definir los grupos en riesgo de pobreza y exclusión, y, entre estos, particularmente los que se encuentran en el mercado de alquiler libre, se concluye que hay en la población portuguesa y española un gran porcentaje de familias con tasas de esfuerzo muy próximas a las consideradas en las recientes disposiciones, pero que se encuentran desprotegidas, sea por falta de ajuste a los niveles considerados, sea por la inexistencia de contrato de arrendamiento.

La opción del alquiler está en la agenda política de los dos gobiernos, pero las ayudas previstas (ayuda directa al arrendatario o desgravación fiscal) no son proporcionales a las intenciones anunciadas, lo que hace relevante la cuestión: ¿se trata de una efectiva política de incentivo al alquiler? o solamente de ¿aprovechar la evolución reciente del mercado, rescatada como estrategia política para ocultar la incapacidad de los Estados al procurar dispositivos proactivos en materia de vivienda? En este caso, es el propio carácter «providencial» el que substituye en las últimas décadas el Estado «proveedor» en los países europeos (BRAMLEY & *al.*, 2004) que está en causa.

El incentivo a la creación de Fondos/Sociedades para dar salida a las viviendas que de otra forma se quedarían fuera del mercado, es otra de las estrategias seguidas en el actual contexto. El incentivo a la creación de Fondos/Sociedades y la transferencia de activos ha contribuido a frenar el proceso de devaluación, pero no están libres de críticas. Autorizando la transferencia de casas comprometidas a los Fondos de Alquiler, el Estado deja de intervenir directamente como entidad distribuidora de recursos. Asume un papel eminentemente regulatorio, pero no regulariza los criterios de decisión, que permanecen en los documentos de «buenas prácticas». El poder de decisión de los bancos, de los fondos de inversión y de terceros interesados aumenta y los fondos de inversión gestionan sumas cada vez más significativas.

Los críticos del «banco malo» en España apuntan dos caminos: el primero fomentar el alquiler de casas vacías a través de medidas que aplican sanciones a bancos, inmobiliarias y propietarios que mantienen las casas des-

ocupadas, entre las cuales la expropiación por un período de tres años, y el uso de casas con procesos de ejecución por impago. Entre las medidas referidas se incluyen tasas a los propietario con multas que pueden llegar al 10% del valor catastral (práctica en Francia, Holanda, Dinamarca, Italia y Alemania); otras apuntan hacia otras distribuciones del parque público de vivienda, como es el caso de Holanda, donde se legalizó la ocupación de casas deshabitadas, o el caso del Reino Unido, donde agencias privadas contratan con el Estado el arrendamiento social de casas deshabitadas (ETXEZARRETA & *al.*, 2012).

Un segundo incentivo admite una gestión más proactiva de la administración, con el objetivo de garantizar la función social de la vivienda. Las viviendas con baja expectativa de retorno provenientes de ejecuciones, se transfieren a la administración, creando un parque de vivienda social para alquiler. Esta medida ha sido aprobada en la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía (DL 6/ 2013, 9 abril). La puesta en marcha de esta medida podría pasar a reembolsar a la Banca, tras deducir las cantidades ya pagadas por las familias. El Estado recibiría las viviendas que serían gestionadas por entidades públicas o privadas y que serían alquiladas por el valor de las mensualidades de los préstamos contraídos (CARIA, 2013), a pagar por el mismo u otro inquilino. Una posible aplicación de esta

medida en Portugal, a través de la creación de una cartera de inmuebles en alquiler, pasaría por su articulación con las atribuciones de los municipios en materia de vivienda social.

En el actual contexto de retracción del Estado de bienestar y de cuestionamiento de la dimensión y alcance de las políticas públicas es pertinente preguntar:

1. ¿Será posible que las instituciones bancarias, en su articulación con los fondos/sociedades de inversión inmobiliario, consigan que el incentivo a las medidas de protección contras los desahucios y ejecuciones hipotecarias sea más que una cuestión de maniobra financiera de hipotecas (SCANLON & *al.*, 2010), jugando con el decrecimiento de la tasa dictada por el Banco Europeo?
2. ¿Cual el futuro papel del Estado en las políticas de vivienda? La respuesta puede variar entre una intervención minimalista, reducida a una regulación de cuño liberal, o, al contrario, una intervención más proactiva que podrá diferenciar entre la ayuda a las situaciones de insolvencia extrema y una actuación más amplia de movilización de actores y recursos para una intervención más redistributiva, que abarque la variedad de situaciones que la inestabilidad laboral y financiera están generando en las familias.

## 7. Bibliografía

- BANCO DE PORTUGAL (2012): *Boletim estatístico*, dez.  
— (2013): *Boletim estatístico*, mar.  
— (2013): *Boletim estatístico*, dez.  
— (2013): *Séries Cronológicas*, dez.  
— (2012): *Séries Cronológicas*, dez.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Séries temporales*, dic.
- BRAMLEY, G. & M. MUNROI & H. PAWSON (2004): *Key issues in Housing: policies and a Markets in 21st-century Britain*, Palgrave, Macmillan, New York.
- CARDOSO, I. (coord.) (2011): *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus, Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Isabel Moraes CARDOSO (coord.), CCDR\_DGOTDU, Lisboa, disponível em: <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/An%C3%A1lise%20comparativa%20das%20Leis%20de%20Solos%20de%20Pa%C3%ADses%20Europeus.pdf> [Consulta: 29 outubro 2012].
- CARIA, M. C. (2013): «Caminhos da Habitação Social» 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL «Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento», Lisboa: LNEC.
- CECODHAS (2012): *Housing Europe Report*, Dirección URL: [http://www.housing europe.eu/ www.housing europe.eu/uploads/file\\_/HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housing europe.eu/ www.housing europe.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf) [12 novembro 2012].
- COELHO BATISTA, A. & P. BATISTA COELHO (2009): *Habitação de interesse social em Portugal – 1988-2005*, Livros Horizonte, Lisboa.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, C. (2003): «La Vivienda en España: reflexiones sobre un desencuentro» *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, nº 146 (095) [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2003, Dirección URL: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(095\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(095).htm) [Consulta: 30 outubro 2012].
- ESPAÑA. INE (s.a.): *Censos de Población y Viviendas* (<http://www.ine.es>).
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (Serie 2001-2011): *Estimación del parque de viviendas, Total de viviendas por comunidades autónomas y provincias. Serie 2001-2011* Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=33000000> [Consulta: 9 novembro 2012].

- (2012): *Estimación del parque de viviendas, Total de viviendas por comunidades autónomas y provincias, Serie 2001-2011* Dirección URL: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=33000000> [Consulta: 9 novembro 2012].
- (2012): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2011*, Dirección URL: [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3525DAE3-79D1-469A-B7BC-5DFAF028D7DC/112289/SVN\\_11.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3525DAE3-79D1-469A-B7BC-5DFAF028D7DC/112289/SVN_11.pdf) [Consulta: 10 noviembre 2012].
- ETXEZARRETA ETXARRI, A. & J. HOEKSTRA & K. DOL & G. CANO FUENTES (2012): «De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias» *CyTET, XLIV (174)*: 597-613.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): *Social Europe, Current challenges and the way forward*, Annual Report of the Social Protection Committee, Dirección URL: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en) [Consulta: 24 abril 2013].
- EUROSTAT (2011): Dirección URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database) [24 abril 2013].
- FERREIRA, A. F. (2013): «Anos 1970/1980 – do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação» Habitação Social 1950-80, Instituto da Habitação e da Renovação Urbana (IHRU), IHRU, Lisboa.
- GUERRA, I. & A. MATEUS & N. PORTAS (coord.) (2007): *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013*, Relatório 3, Estratégia e Modelo de Intervenção (s/d), Dirección URL: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200Q4sTG0sq1Kb68JW7.pdf>, [Consulta: 4 novembro 2012].
- GUERRA, I. & T. COSTA PINTO & D. MOURA (2001): «Políticas de Habitação: à procura de novas perspectivas» *Cidade, Comunidades e Território*, 3: 53-70, CET, ISCTE, Lisboa.
- LEAL MALDONADO, J. (2001): «Políticas de vivienda y sistemas de bienestar: El caso de España en el contexto de los países del sur de Europa» *Cidade, Comunidades e Território*, 3:9-20, CET, ISCTE, Lisboa.
- PEREIRA, M. & I. PATO (2013a): «De Proprietário(s) a Desalojado(s): Mudanças em Tempo(s) de Crise» *2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL «Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento»*, Lisboa: LNEC.
- (2013b): «Coesão Social e Cidade Segregada. Construção e gestão de bairros do Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa», Cunha Chamusca RIO FERNANDES (org.), *Atas do 1st International Meeting – Geography & Politics, Policies and Planning*. Porto. FLUP / CEGOT: 747-761.
- PORTUGAL. INE (s.a.): *Censos da População e Habitação, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2011): *Inquérito de Caracterização da Habitação Social*, ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2012): *Contas nacionais* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- (2013): *Mercado Imobiliário 2012 - Perspetivas 2013* ([www.ine.pt](http://www.ine.pt)).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2012): «Debilidad de la economía, debilidad del mercado de vivienda» *CyTET, XLIV (174)*: 763-776.
- ROMERO, J. & F. JIMÉNEZ & M. VILLORIA (2012): «(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences» *Environment and Planning C: Government and Policy, volume 30*: 467–486.
- SCANLON, K. & J. LUNDE & Christine M. E. WHITEHEAD (2010): «Mortgage product innovation in advanced economies: more choice, more risk» *European Journal of Housing Policy*, 8 (2): 109-131.
- VILAÇA, E. (2001): «O Estado da Habitação» *Cidade, Comunidades e Território*, 3: 83-92, CET, ISCTE, Lisboa.

## 8. Siglas Utilizadas

BdP: Banco de Portugal.

BdE: Banco de España.

BCE: Banco Central Europeu.

HCC: Habitação a Custos Controlados.

INH: Instituto Nacional de Habitação.

INRH: Instituto Nacional de Reabilitação Urbana.

IRS: Imposto sobre o Rendimento.

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos.

NRAU: Novo Regime de Arrendamento Urbano.

PER: Programa Especial de Realojamento.

PIB: Produto Interno Bruto.

RAAHPP: Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria e Permanente.

RABC: Rendimento anual bruto corrigido.

RMNA: Retribuições mínimas nacionais anuais.

SOCIMI: Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.